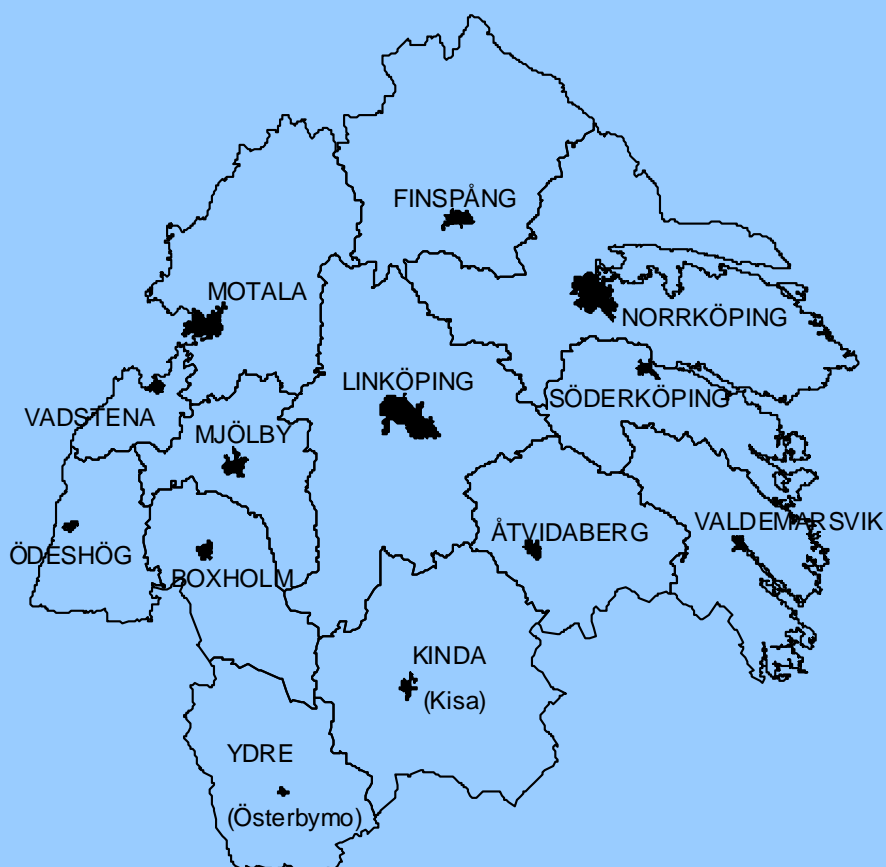


ÅRSRAPPORT 2004

Socialtjänsten i Östergötland

Sociala enheten 2005-03-15





FÖRORD

Årets rapport visar till stora delar samma utveckling som tidigare i kommunerna både vad som kan anses vara positivt och som är oroande. Även flera av de brister som uppdagats har påtalats tidigare.

Sedan 2003 har Länsstyrelsen tre äldrekon konsulenter anställda, vilket gör att tillsynen över äldreomsorgen har fördjupats och intensifierats.

Årsrapporten är ett viktigt instrument för att över tid följa utvecklingen inom socialtjänsten i länet. Den bör också bidra till att ansvariga nämnder analyserar sina verksamhetsområden och vidtar lämpliga åtgärder.

I denna årsrapports utarbetande har förutom undertecknade deltagit socialkonsulenterna Lena Fyhr, Lisbeth Gustavsson, Theddy Jonsson, Britta Mellfors, Jörgen Sperens och Per Karlsson samt äldrekon konsulenter Inger Nordén, Marie Svensson och Maud Veibäck.

Bo Silén
Socialdirektör

Anne Marie Strid Schultz
Bitr. socialdirektör

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|--|-----------|
| SAMMANFATTANDE BEDÖMNING..... | 5 |
| <i>Positivt</i> | <i>6</i> |
| <i>Oroande</i> | <i>6</i> |
| <i>Brister och förbättringsområden</i> | <i>7</i> |
| ÖVERGRIPANDE UPPDRAG | 9 |
| INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG..... | 9 |
| <i>Övergripande uppdrag enligt regleringsbrev.....</i> | <i>9</i> |
| <i>Övergripande tillsyn</i> | <i>9</i> |
| EKONOMISKT BISTÅND..... | 10 |
| <i>Tillsyn till följd av regeringsuppdrag</i> | <i>10</i> |
| <i>Övrig tillsyn</i> | <i>10</i> |
| <i>Positivt</i> | <i>10</i> |
| <i>Goda exempel.....</i> | <i>10</i> |
| <i>Oroande</i> | <i>10</i> |
| <i>Brister och förbättringsområden</i> | <i>10</i> |
| BARN, UNGA OCH FAMILJ..... | 11 |
| <i>Tillsyn till följd av regeringsuppdrag</i> | <i>11</i> |
| <i>Övrig tillsyn</i> | <i>11</i> |
| <i>Insatser riktade mot utsatta flickor i strängt patriarkala familjer.....</i> | <i>11</i> |
| <i>Positivt</i> | <i>11</i> |
| <i>Goda exempel.....</i> | <i>12</i> |
| <i>Oroande</i> | <i>12</i> |
| <i>Brister och förbättringsområden</i> | <i>13</i> |
| FAMILJERÄTT OCH FAMILJERÅDGIVNING | 13 |
| <i>Tillsyn.....</i> | <i>13</i> |
| <i>Positivt</i> | <i>13</i> |
| <i>Oroande</i> | <i>14</i> |
| VUXNA MISSBRUKARE | 14 |
| <i>Tillsyn till följd av regeringsuppdrag</i> | <i>14</i> |
| <i>Övrig tillsyn</i> | <i>14</i> |
| <i>Positivt</i> | <i>14</i> |
| <i>Goda exempel.....</i> | <i>15</i> |
| <i>Oroande</i> | <i>15</i> |
| <i>Brister och förbättringsområden</i> | <i>16</i> |
| ÄLDREOMSORG | 17 |
| <i>Övergripande uppdrag enligt regleringsbrev.....</i> | <i>17</i> |
| <i>Tillsyn till följd av regeringsuppdrag</i> | <i>17</i> |
| <i>Uppdrag om förstärkt tillsyn genom äldreskyddsombud enligt regeringsbeslut.....</i> | <i>17</i> |
| <i>Övrig tillsyn</i> | <i>18</i> |
| <i>Positivt</i> | <i>18</i> |
| <i>Goda exempel.....</i> | <i>19</i> |
| <i>Oroande</i> | <i>19</i> |
| <i>Brister och förbättringsområden</i> | <i>21</i> |
| HANDIKAPPOMSORG | 24 |
| <i>Övergripande uppdrag enligt regleringsbrev.....</i> | <i>24</i> |

| | |
|---|-----------|
| PSYKISKT FUNKTIONSHINDRADE..... | 24 |
| <i>Tillsyn till följd av regeringsuppdrag</i> | <i>24</i> |
| <i>Övrig tillsyn</i> | <i>24</i> |
| <i>Positivt</i> | <i>25</i> |
| <i>Oroande</i> | <i>25</i> |
| <i>Brister och förbättringsområden</i> | <i>25</i> |
| ÖVRIGA FUNKTIONSHINDRADE | 25 |
| <i>Tillsyn till följd av regeringsuppdrag</i> | <i>25</i> |
| <i>Övrig tillsyn</i> | <i>26</i> |
| <i>Enskild vård</i> | <i>26</i> |
| <i>Positivt</i> | <i>26</i> |
| <i>Goda exempel.....</i> | <i>27</i> |
| <i>Oroande</i> | <i>27</i> |
| <i>Brister och förbättringsområden</i> | <i>27</i> |
| UNDER 2004 UTGIVNA RAPPORTER..... | 28 |

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Årsrapporten är en redovisning och bedömning av tillståndet och utvecklingen av socialtjänsten i Östergötland. Länet är befolkningsmässigt det fjärde största i landet och de två stora kommunerna Linköping och Norrköping uppvisar i flera avseenden en storstadsproblematik.

Rapporten grundar sig både på verksamhets- och individtillsyn och andra iakttagelser inom offentlig och privat socialtjänstverksamhet.

Länsstyrelsens tillsyn skiljer sig från kommunernas egen internkontroll genom sin oberoende ställning. I tillsynen ingår att granska/inspektera/kontrollera olika socialtjänstverksamheter. Främja samverkan mellan olika myndigheter, ge råd och stöd men också att bidra till att socialtjänsten utvecklas i stort är en annan uppgift.

Merparten av socialtjänstens insatser sköts på ett bra sätt utifrån de förutsättningar som ges. Förutsättningarna för insatser av god kvalitet har dock under senare år urholkats i och med nya neddragningar. Länsstyrelsen har uppmärksammat att de nämnder som har att fullgöra socialtjänstens uppgifter i allt större utsträckning har svårighet att få en medelstilleddning som svarar mot de faktiska behov som finns. Flera uppgifter från personal inom bland annat äldreården pekar på att man inte lever upp till lagstiftningens krav. I ett större perspektiv krävs att kommunerna tar ett helhetsgrepp för att möta framtidens ökande behov och för att leva upp till gällande lagstiftning. Glädjande nog har Länsstyrelsen ännu inte behövt tillgripa sanktionsmöjligheten för att få gynnsamma domar verkställda.

Frågor om jämställdhet och integration utifrån ett brukarperspektiv tas upp i samband med tillsyn. Det kan konstateras att det krävs mera utbildning inom dessa områden. För att tillgodose en del av detta har Länsstyrelsen genomfört två utbildningsdagar för bl. a kommunala politiker och personal; ”Mamman, pappan och barnet – ett könsperspektiv på missbruk” och ”Jämställdhet inom äldreomsorgen – ett nytt perspektiv”.

De slutsatser som Länsstyrelsen lyfter fram är inte alltid generaliserbara men kan ändå ge anledning för ansvariga nämnder att analysera tillståndet i sin kommun för att förebygga och åtgärda brister. Ett exempel av allvarlig natur är brister i handläggning och dokumentation som äventyrar den enskildes rättssäkerhet. Trots upprepade kritik kvarstår vissa av dessa brister. Kommunerna måste på olika sätt tillse att kunskaperna på det social- och förvaltningsrättsliga området höjs.

Det har visat sig att handläggare främst i de små kommunerna ofta saknar tillräckliga kunskaper om de regler som styr ärendehandläggningen i myndighetsutövningen, och då företrädesvis inom äldre- och handikappomsorgen men brister förekommer även inom individ- och familjeomsorgen. En lösning skulle kunna vara att flera små kommuner går samman och utvecklar nätverk men kanske också tillse att det finns någon person som kan fungera som sakkunnigt stöd för handläggarna.

Sammanfattningsvis har följande tillsynsaktiviteter genomförts:

- Fördjupade tillsynsbesök där Länsstyrelsen före besök tagit del av mål- och policydokument, rutiner, delegationsförteckning etc. Vid besöket har samtal förts med

politiker, cheftjänstemän, handläggare och vårdpersonal, aktgranskning har genomförts och i några fall har klient/brukare intervjuats.

- Tillsynsbesök av mer övergripande natur – samtal med politiker och cheftjänstemän.
- Verksamhetstillsyn där endast aktgranskning genomförts.
- Verksamhetstillsyn där uppgifter inhämtats skriftligt från respektive kommun.
- Hearings och seminarier med kommunala företrädare.
- Enskilda tillsynsärenden.
- Telefonsamtal med enskilda och handläggare.

Länsstyrelsen har under året gjort fördjupade tillsynsbesök i Boxholm, Kinda, Motala och Åtvidaberg. Resultatet av tillsynen har redovisats till ansvariga politiker och cheftjänstemän. Dessa besök har sedan följts upp av Landshövdingen i samband med hans överläggningar med kommunledningarna.

Inom äldreomsorgsområdet har sedan år 2003 tillsynen intensifierats genom att särskilda medel anvisats från regeringen. Detta har gett goda effekter. En liknande satsning skulle behöva göras inom övriga socialtjänstområden.

Telefonkontakt med enskilda personer och myndigheter är omfattande och inkommande telefonsamtal under året uppgick till 2 198 st.

Effekterna av de neddragningar som skett under de senaste åren inom olika kommunala verksamheter innebär att svaga gruppers behov har ställts mot varandra. En grupp som då kommit till korta är vuxna missbrukare.

Flera kommuner arbetar med kvalitetsutveckling vilket är mycket positivt. För att detta arbete skall vara trovärdigt krävs dock förutsättningar för att införliva detta i det dagliga reguljära arbetet.

Länsstyrelsen vill lyfta fram följande:

Positivt

Kommunerna utvecklar, inom socialtjänstens olika områden, samarbete och samverkan med andra myndigheter, vilket bland annat innebär att dubbelarbete kan undvikas och att ansvarsfördelningen blir klarare.

Socialnämnderna har utvecklat utredningsmetoderna i barnavårdsutredningar. Samtal med barnen förekommer i de flesta fall och barnens beskrivningar av sin verklighet finns som en del i utredningarna.

Samtliga kommuner har visat ett fortsatt intresse för att satsa på det drogförebyggande arbetet företrädesvis bland barn och unga.

Oroande

De personer som är långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd ger en bild av ett fortsatt hårt klimat. Detta förhållande styrks av olika frivilligorganisationer som gör insatser för dessa människor.

Inom barn- och ungdomsvården är det fortsatta svårigheter att kunna rekrytera tillräckligt med familjehem och kontaktfamiljer.

Från kommunerna framförs att det finns ett omfattande drogmissbruk. Möjligheterna för missbrukare att frivilligt få behandling på institution är idag delvis begränsade. I de flesta kommuner ska öppenvård först prövas innan det kan bli aktuellt med en placering på behandlingshem. Svårigheterna har dessutom ökat för socialtjänsten att medverka till att personer med sociala och missbruksproblem får bostad.

Länsstyrelsen har sedan mitten av 1990-talet i sina årsrapporter i varierande ordalag lyft fram sin oro för utvecklingen inom äldreomsorgen beroende på de besparingskrav som ställts. Trots detta har neddragningar inom vården fortsatt. Vissa socialnämnder är utsatta för minskade budgetramar trots att man i nuläget inte kan tillgodose alla behov som finns.

En fortsatt försämring av vården kan innebära allvarliga risker för vårdtagarnas behov och säkerhet.

Länsstyrelsens tillsyn visar sedan flera år att måltiderna ofta är höjdpunkten på dagen för de äldre. Trots detta genomförs effektiviseringar som medför försämringar.

Äldreboenden läggs ner och vissa omvandlas från servicehus till ordinärt boende, vilket innebär omflyttningar för både vårdtagare och personal. Detta medför negativa konsekvenser i form av oro och otrygghet för de äldre.

Kommunerna har i besparingssyfte beslutat om ändrade riktlinjer för bland annat hemtjänsten. Länsstyrelsen finner här anledning att påtala att riktlinjerna inte får inskränka lagstiftningens krav på en individuell bedömning.

Personal som arbetar med målgruppen psykiskt funktionshindrade ges mycket begränsad och i vissa fall obefintlig möjlighet till fortbildning och handledning.

Flera kommuner signalerar en alltför snabb volymökning tillika kostnadsökning inom LSS-området. Det innebär att fler kommuner än tidigare ser svårigheter med att i framtiden kunna verkställa alla beslut.

Brister och förbättringsområden

Visserligen har barnperspektivet utvecklats i barnvårdsutredningar men det har ännu inte fått tillräckligt genomslag i ärenden rörande ekonomiskt bistånd och i ärenden rörande missbrukare är det så gott som obefintligt.

Flera kommuner klarar inte lagstiftningens krav att överväga/ompröva placeringar av barn inom sexmånadersgränsen. Ansvariga nämnder måste tillse att bevakningsrutiner finns så att dessa ärenden tas upp i tid. Det ankommer också på nämnderna att sörja för att det finns tillräckligt med personal för att fullgöra dessa arbetsuppgifter inom den stipulerade tiden.

Inom främst äldre- och handikappomsorgen har arbetsledarna för stora ansvarsområden. Det är vanligt förekommande att en arbetsledare har mellan 60 till 100 underställd personal, men det finns arbetsledare som har ännu fler underställda. Detta medför att de inte har möjlighet att leda verksamheten på ett acceptabelt sätt.

Kunskapen om Lex Sarah är fortfarande i många fall bristfällig både hos arbetsledare och hos vårdpersonal.

De rutiner som finns inom handikappomsorgen för anmälningar till Länsstyrelsen om skador och missförhållanden i boenden och dagliga verksamheter, såväl kommunal som enskild, fungerar dåligt.

Övergripande prognoser rörande behovsutveckling inom LSS-området saknas i de flesta kommuner.

ÖVERGRIPANDE UPPDRAG

Ett generellt sektorsövergripande mål för Länsstyrelsens arbete är att bidra till ökad jämställdhet i länet genom att i all sin verksamhet belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns villkor i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen. Ett särskilt fokus under år 2004 har lagts på bland annat området Social tillsyn.

Folkhälsan skall förbättras för de grupper i samhället som är mest eftersatta ur hälsosynpunkt.

Inom verksamhetsområde Tillsyn och vägledning skall Länsstyrelsen arbeta för ett ökat skydd för enskilda och värnande om samhället i övrigt genom såväl tillsyn som vägledande arbete.

För verksamhetsgren Social tillsyn gäller att tillse att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt samt med god kvalitet och framförhållning i planeringen. För år 2004 skall särskilt gälla att brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet skall åtgärdas i enlighet med en av länsstyrelserna och huvudmännen överenskommen tidsram.

För att förbättra helhetssynen i socialtjänstens arbete skall länsstyrelsen i tillsynsarbetet beakta jämställdhets-, barn- och tillgänglighetsperspektiv.

INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG

Övergripande uppdrag enligt regleringsbrev

Mål för politikområdet socialtjänst är att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för ekonomiskt och socialt utsatta personer samt stärka skyddet för utsatta barn.

Stödet och skyddet till kvinnor som är utsatta för våld eller andra övergrepp skall uppmärksammas i tillsynen.

Övergripande tillsyn

Länsstyrelsen följer kontinuerligt kommunernas verkställighet av gynnande domar inom området Individ- och familjeomsorg. För 2004 har totalt 47 domar utfallit till den enskildes fördel, varav 43 rör ekonomiskt bistånd, fyra domar rör missbrukarvård och barn och familj. Erfarenheten är att domarna verkställs.

Ekonomiskt bistånd

Tillsyn till följd av regeringsuppdrag

Fördjupad verksamhetstillsyn har genomförts i Boxholm, Kinda, Motala och Åtvidaberg där tonvikten lagts på uppdrag enligt regleringsbrev.

Övrig tillsyn

Verksamhetstillsyn i form av uppföljning av tidigare tillsyn har skett i en kommun. Därutöver tillkommer den tillsyn som bedrivs per telefon utan att ett formellt ärende upprättas. En indirekt tillsyn ligger också i en omfattande telefonrådgivning till handläggare.

Positivt

I de små kommunerna har socialtjänsten en hög tillgänglighet och en tät personlig kontakt med klienterna. Här finns också oftast tillgång till extern handledning.

Goda exempel

Samarbetet med andra myndigheter ex vis Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är väl utvecklat i kommunerna. Vinsten är att dubbelarbete undviks och att ansvarsfördelningen blir tydliggjord, vilket är till gagn för den enskilde. I Finspångs kommun har man inom ramen för Finspångs beställarförbund verksamheten SOCSAM, som omfattar samarbete mellan Socialtjänst, Försäkringskassa, Landstinget och Länsarbetsnämnden. Ett samarbete som nått mycket goda resultat.

Oroande

Telefonsamtal från enskilda, ger en bild av ett fortsatt hårt klimat i vissa kommuner, med en restriktiv hållning vid bedömning av rätt till ekonomiskt bistånd. Detta påverkar barnens situation i de familjer som är och har varit beroende av ekonomiskt bistånd under flera år. Det är även oroande att personer ur de mest utsatta grupperna, bland annat ensamstående föräldrar, i ett ökat antal vänder sig till frivilligorganisationerna för att få hjälp.

Brister och förbättringsområden

Det är allvarligt att kommunerna inte kommit tillrätta med de brister i handläggning och dokumentation som uppmärksammats i tillsynen sedan många år tillbaka. Då detta påverkar den enskildes rättssäkerhet borde denna fråga ha hög prioritet hos kommunerna.

Att anlägga ett barnperspektiv i ärenden rörande ekonomiskt bistånd har ännu inte, med några få undantag, fått genomslag på så sätt att det återspeglar sig i dokumentationen. Likaså går det inte alltid att utläsa om det skett en individuell bedömning i ärendena.

Av aktgranskningar framgår att det fortfarande föreligger stora brister i dokumentationen, som exempel kan nämnas avsaknad av arbetsplaner i ärendena, bristfällig helhetssyn på den enskildes situation, avsaknad av formella beslut – både bifalls- och avslagsbeslut.

I vissa akter går inte att få en bild av bidragshushållet då dokumentationen är mycket summarisk och handläggningen kan betecknas som en ”mekanisk normberäkning”. Det hör till undantagen att det framgår av dokumentationen att det anlagts ett barnperspektiv vid bedömning av biståndsbehov.

Det kan med hänvisning till ovanstående konstateras att det förekommer ett antal allvarliga brister i den formella handläggningen som äventyrar den enskildes rättssäkerhet.

Barn, unga och familj

Tillsyn till följd av regeringsuppdrag

Fördjupad verksamhetstillsyn har genomförts i Boxholm, Kinda, Motala och Åtvidaberg där tonvikten lagts på uppdrag enligt regleringsbrev.

Övrig tillsyn

Länsstyrelsen har tagit del av alla handlingar i Länsrättens mål rörande tvångsomhändertaganden av barn och unga. En rapport avseende 2004 är under utarbetande.

Under året har beslut fattats i 38 enskilda tillsynsärenden, varav 17 avslutats med kritik. Därutöver har 15 enskilda tillsynsärenden överlämnats till respektive kommun för åtgärd. Tillsyn i enskilda ärenden sker för närvarande med större urskiljning på grund av bristande resurser. Familjerättsärenden har en låg prioritet. Tillsyn bedrivs också per telefon utan att ett formellt ärende upprättas. Antalet telefonsamtal när det gäller barn och unga uppgick till 312 under år 2004. En indirekt tillsyn ligger också i en omfattande telefonrådgivning till handläggare.

Insatser riktade mot utsatta flickor i strängt patriarkala familjer

Länsstyrelsen har under året särskilt uppmärksammat utsatta flickor i strängt patriarkala familjer. En resursgrupp har tillsatts bestående av representanter från de yrkeskategorier som kommer i kontakt med utsatta flickor. Resursgruppens medlemmar har genomgått flera utbildningstillfällen under 2004. Uppgiften för resursgruppen blir att ge råd och stöd åt de yrkesverksamma som i sin verksamhet kommer i kontakt med flickorna. Två konferenser har genomförts för politiker och tjänstemän i länet. En handbok har utarbetats som riktar sig till yrkesverksamma inom socialtjänst och skola.

Positivt

Av den genomförda granskningen under året framgår att barnperspektivet har förstärkts i socialnämndernas utredningsarbete. I granskade utredningar har det hört till undantagen att samtal med barn inte finns redovisade. Kunskaper om och observationer av barnen inhämtas i hög utsträckning i utredningsarbetet.

Flera socialnämnder har en strävan att utveckla sina utredningsmetoder. De mindre kommunerna efterlyser ett bättre stöd i frågan från centrala och regionala myndigheter. Flera av dessa kommuner avvaktar utvecklingen när det gäller utredningsmodellen BBIC (Barns Behov i centrum), som nu bedrivs som en försöksverksamhet i ett antal kommuner i

Socialstyrelsens regi. De planerar att använda modellen när den godkänns för spridning till samtliga kommuner i landet.

Länsstyrelsen har tagit del av alla handlingar i Länsrättens mål som rör tvångsomhändertaganden av barn och ungdom. I samtliga LVU-ansökningar har socialnämnderna presenterat en vårdplan.

I många kommuner pågår ett utvecklingsarbete för att i högre utsträckning kunna erbjuda vård och behandling på "hemmaplan". Det finns både ideologiska och ekonomiska skäl till detta. För att vård på "hemmaplan" skall vara acceptabelt krävs det att den utformas efter den enskildes behov. Om så sker finns det uppenbara fördelar. Sådan vård kan till exempel inkludera den enskildes naturliga nätverk som en positiv resurs.

Kommunerna fortsätter att utveckla samarbetet med andra myndigheter exempelvis barnomsorg, skola, polis, BUP, MVC och BVC för att på ett bättre sätt ge barn och unga god vård och omsorg.

Goda exempel

I västra länsdelen finns ett formaliserat samarbete mellan de mindre kommunerna, det s.k. KÖBY-projektet. Medverkande kommuner är Kisa, Ödeshög, Boxholm och Ydre. Samarbetet innebär ökade möjligheter för den lilla kommunen med små resurser att arbeta med metodutveckling och att ta fram gemensamma resurser. För närvarande pågår ett arbete med att ta fram en gemensam resursbank för kontaktpersoner och kontaktfamiljer.

Oroande

I vissa kommuner har handläggare som arbetar med barn och ungdom en hög arbetsbelastning. Det innebär att man har svårt att utföra de arbetsuppgifter man är ålagd att utföra i enlighet med gällande lagstiftning. Exempel på detta är att man inte färdigställer utredningar inom föreskrivna 4 månader eller att överväganden när det gäller barn som är placerade utanför det egna hemmet inte genomförs inom den lagstadgade 6-månadersgränsen.

Kommunerna har inte kommit tillrätta med brister i handläggning och dokumentation. Detta förhållande har uppmärksammats sedan flera år. Exempel på detta är ofullständig journalföring, för lång tid mellan överväganden när det gäller placerade barn samt avsaknad av vårdplaner/arbetsplaner vid ex vis frivilliga placeringar.

Antalet tillsynsärenden och telefonsamtal till Länsstyrelsen är fortfarande högt när det gäller barn, unga och familj. Av telefonsamtalen framgår att man ofta är missnöjd med handläggningen av ärendet samt handläggarens bemötande och att man behandlats på ett kränkande sätt.

Enskilda klagar ofta på att det är svårt att nå handläggare på telefon och även om man lämnar meddelande om att bli uppringd sker detta efter alltför lång tid, ibland inte alls.

Uppföljningen av 2004 års ärenden enligt LVU visar att antalet barn och ungdomar som varit föremål för tvångsomhändertaganden har ökat jämfört med 2003. Antalet omhändertaganden har ökat i Linköping och Norrköping, men även i mindre kommuner som Söderköping och Finspång syns märkbara öknings. Ett flertal av de ungdomar som har omhändertagits på

grund av sitt beteende har haft ett narkotikamissbruk. Andelen flickor som har omhändertagits enligt LVU har ökat jämfört med 2003. Rapporten beräknas vara klar i april 2005.

Länsstyrelsen har genom kontakt med kommunernas socialtjänst blivit uppmärksam på att det råder brist på familjehem för barn och unga som av olika skäl inte kan bo kvar i sina hem. Socialnämnderna beskriver svårigheter att rekrytera familjehem. Svårigheter finns även att rekrytera kontaktpersoner och kontaktfamiljer.

Brister och förbättringsområden

Aktgranskningen inom barn och ungdomsvården visar fortfarande på brister när det gäller handläggning och dokumentation. Framträdande brister finns framförallt när det gäller att överväga vård för barn som är placerade i familjehem. Det är alltför vanligt förekommande att överväganden inte sker inom den lagstadgade sexmånadersperioden. Genomgående i utredningarna framgår inte att referenter fått ta del av sina utsagor skriftligt. Det framgår inte alltid när och hur utredningen kommunicerats med parterna, och det är vanligt förekommande att utredningar kommunicerats efter att besluten fattats.

Det framgår inte av journalanteckningarna om nämnden vid placering av barn har övervägt placering i släkting- eller annat nätverkshem. I flera ärenden har det varit svårt att följa handläggningen på grund av att journalanteckningar är alltför kortfattade eller att de saknas sedan lång tid tillbaka. Det är inte ovanligt att det saknas vård- och arbetsplaner i behandlingsärenden.

Fortfarande finns det ingen gemensam välförankrad definition av utsatta barn och hur många dessa skulle vara i länet. Socialnämnderna måste bli bättre på att samla in, sammanställa och vid behov redovisa statistisk dokumentation när det gäller den sociala barnvården för att underlätta uppföljning och utvärdering. Flera kommuner tycks sakna informationssystem som belyser utvecklingen av inkomna anmälningar till socialnämnderna.

Familjerätt och familjerådgivning

Tillsyn

Under året har beslut fattats i tre enskilda tillsynsärenden vilka avslutades utan kritik. Därutöver tillkommer den tillsyn som bedrivs per telefon utan att ett formellt ärende upprättas. Antalet telefonsamtal när det gäller det familjerättsliga området uppgick till 49 under år 2004. En indirekt tillsyn ligger också i telefonrådgivning till handläggare.

Positivt

I flertalet av kommunerna har handläggarna inom området en god kompetens.

Några klagomål vad gäller familjerådgivningen har inte kommit till Länsstyrelsens kännedom.

Oroande

Liksom tidigare handlar de klagomål som riktas mot familjerätten ofta om bemötande och att den klagandes uppgifter inte har beaktats. Klagomål inom området kommer ofta från fäder som har upplevt att de har blivit åsidosatta.

Vuxna missbrukare

Tillsyn till följd av regeringsuppdrag

Fördjupad verksamhetstillsyn har genomförts i Boxholm, Kinda Motala och Åtvidaberg där tonvikten lagts på uppdrag enligt regleringsbrev.

Övrig tillsyn

Verksamhetstillsyn av olika slag har genomförts i samtliga kommuner. LVM-rapport rörande tvångsomhändertagna personer för år 2004 är under utarbetande.

Under året har beslut fattats i fem enskilda tillsynsärenden. Därutöver tillkommer den tillsyn som bedrivs per telefon utan att ett formellt ärende upprättas samt telefonrådgivning till handläggare inom socialtjänsten. Dessutom följs verkställigheten av samtliga domar upp den enskilde fått bifall på sin överklagan.

En konferens ”Mamman, pappan och barnet – ett könsperspektiv på missbruk” för tjänstemän inom kommunernas missbrukarvård och ansvariga politiker har genomförts.

Positivt

I flera kommuner kan konstateras att tillgången på olika former av behandlingsresurser inom den öppna vården är tämligen god. En fortsatt medveten uppbyggnad av vård inom den egna kommunen har skett i flera kommuner under året.

I flera kommuner finns en formaliserad samverkan omkring personer med missbruksproblem. Detta samarbete sker i olika former, både med andra myndigheter och med frivilliga organisationer.

Det drogförebyggande arbetet i kommunerna har fortskridit även under 2004 och har sin grund i den Nationella handlingsplanen för förebyggande av alkoholskador samt Aktionsplan 2002 för narkotikapolitisk mobilisering och samordning. I anslutning till den Nationella handlingsplanen bildades under 2001 ett nätverk med en representant från varje kommun. Detta nätverk har fortsatt sitt arbete under 2004 och har intensifierats ytterligare i samband med att en länsamordnare för det drogförebyggande arbetet har tillsatts.

Länsstyrelsen har under 2004 fördelat statsbidrag till kommunernas drogförebyggande arbete. En koppling mellan det drogförebyggande arbetet och folkhälsoarbetet finns i flera kommuner men behöver utvecklas.

Länsstyrelsen har tagit del av samtliga handlingar i Länsrättens mål som rör tvångsomhändertaganden av vuxna missbrukare. Kvaliteten på socialtjänstens utredningar är fortsatt god.

Goda exempel

En fortsatt satsning på att bevilja medel till att utveckla olika former av förebyggande insatser för att motverka drogmissbruk har skett under året. Flera kommuner har idag en samordnarfunktion för arbetet på det lokala planet. Den länsamordnare för det drogförebyggande arbetet som tillsatts har medverkat ytterligare till att arbetet fått förnyad intensitet.

Oroande

Narkotikamissbruket har generellt sett ökat under flera år och är ett problem i både större och mindre kommuner. Det finns i dagsläget tecken som tyder på att bruket av alkohol minskar i omfattning bland ungdomar. Den totala situationen, både vad gäller alkohol och narkotika, måste dock bedömas som fortsatt allvarlig. Medelåldern för personer som omhändertas enligt LVM har blivit lägre och narkotikamissbruket går långt ner i åldrarna.

Om missbrukssituationen i de större kommunerna ges signaler om ett fortsatt omfattande missbruk. Det ökande missbruket motsägs av det minskade antal ärenden enligt LVM som redovisas under de senaste åren. Uppföljningen av LVM-ansökningar 2004 visar på i stort sett samma antal som föregående år. Däremot har antalet omedelbara omhändertaganden under 2004 minskat jämfört med 2003. Rapporten beräknas vara klar i april 2005.

Möjligheterna för missbrukare att frivilligt få behandling på institution är idag delvis begränsade. I de flesta kommuner ska öppenvård först prövas innan det kan bli aktuellt med en placering på behandlingshem. En ökad satsning genom utökade resurser på missbrukarområdet bedöms som nödvändig. Dessutom måste en kraftig satsning ske på det förebyggande arbetet och då med särskild inriktning på barn och ungdom.

Nedskärningarna inom kommun och landsting har drabbat alkoholmissbrukare hårt. Exempel på detta är att antalet avgiftningsplatser i länet har minskat, medan det faktiska behovet är ökande samt att antalet platser inom psykiatri har minskat.

Kraven från fastighetsägarna, även de kommunala, är fortsatt höga när det gäller personer som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster. Det är även svårigheter för socialtjänsten att hjälpa den enskilde via t ex andrahandskontrakt, då även dessa former av kontrakt måste godkännas av hyresvärden. Problemen uppfattas som svårare i större kommuner, men förekommer även i de mindre kommunerna. Situationen i Norrköping har ytterligare förbättrats genom det arbete som kommunens boendesamordnare bedrivit även under detta år.

Norrköpings kommun har kartlagt de hemlösa varje år sedan 1993. Kommunen har använt sig av Socialstyrelsens definition: "En person som saknar egen eller förhyrd bostad och inte heller bor i något stadigvarande inneboendeförhållande samt är hänvisad till tillfälliga boendealternativ eller är uteliggare." Personer som bor i andra hand eller är inneboende hos anhörig eller nära släkting ingår inte i undersökningen.

I de tidigare mätningarna har antalet hemlösa pendlat kring 200 personer. Under 1999 skedde det en markant uppgång av antalet hemlösa och denna ökning har fortsatt de efterföljande åren. För 2003 uppgick antalet hemlösa till 345 personer, varav 20 personer var öppet hemlösa. Under 2004 har antalet minskat med tio personer, till 335. Antalet öppet hemlösa var 19 personer.

Den genomsnittlige hemlöse i Norrköping är en man i 40-årsåldern som är ensamstående och som missbrukar narkotika. Han får sin försörjning genom försörjningsstöd och bor i någon form av stödboende.

Länsstyrelsen saknar statistiskt underlag om antalet hemlösa från övriga kommuner.

Brister och förbättringsområden

De brister som uppmärksammats vid tillsynen i enskilda ärenden handlar främst om brister i handläggning och dokumentation. Brister som påtalats vid verksamhetstillsyner och det som framkommit vid aktgranskning är främst brister i handläggning och dokumentation såsom avsaknad av beslut om inledande/avslutande av utredning, kommunikering av utredning, bristfälliga utredningar och journalanteckningar samt avsaknad av arbetsplaner i ärenden.

I de utredningar som görs i kommunerna, både enligt SoL och enligt LVM, rörande missbrukare är barnperspektivet inte tillgodosett på ett tillfredsställande sätt.

ÄLDREOMSORG

Övergripande uppdrag enligt regleringsbrev

Målet för politikområde äldrepolitik är att äldre skall kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg.

I syfte att förbättra kvalitet och säkerhet inom äldreomsorgen skall de samlade tillsynsinsatserna öka väsentligt jämfört med 2003. Det skall åstadkommas genom äldreskyddsombuden och övriga tillsynsinsatser inom området.

Samverkan mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen skall vidareutvecklas i syfte att uppnå såväl ökad samordning mellan länsstyrelserna som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet samt ökad samordning när det gäller tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Tillsyn till följd av regeringsuppdrag

Enligt regleringsbrev för år 2004 skulle länsstyrelserna senast den 15 april 2004 redovisa antalet ej verkställda beslut och domar samt avslag trots bedömt behov enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen per den 31 december 2003. Antalet har under de senaste åren minskat successivt, det har dock inte skett någon minskning vid den senaste mätningen. Av de 78 ej verkställda besluten var det 50 stycken som avsåg kvinnor vilket är nästan två tredjedelar av totala antalet. Flertalet beslut som ej var verkställda avsåg permanent särskilt boende.

Variationen var stor inom länet. Hälften av kommunerna hade inga beslut som ej var verkställda. Motala är den kommun som flera år haft det högsta antalet och hade 60 stycken vid den senaste mätningen. Det tyder på att man inte har kontroll över situationen. De kommuner som hade ej verkställda beslut vid mätningen har angett att anledningen var platsbrist. Norrköping hade inte mer än tre ej verkställda beslut men hade under året gett avslag till 21 ansökningar till särskilt boende trots bedömt behov. Anledningen var även här platsbrist.

För tillfället har aktiviteterna i kommunerna minskat när det gäller att öka antalet platser i särskilt boende. Dels ser man inte någon större ökning av antalet äldre-äldre de närmaste åren och dels satsar man på kvarboende i ordinärt boende. Pågående aktiviteter består till stor del av att förbättra standarden på befintliga boenden och det innebär initialt en viss minskning av antalet platser. Planerna är långsiktiga och det blir en ökning av platserna först på lång sikt.

Två kommuner, Linköping och Norrköping, hade vid mättillfället var sin ej verkställd dom.

Uppdrag om förstärkt tillsyn genom äldreskyddsombud enligt regeringsbeslut

Äldreskyddsombudens uppgift skall vara att, utifrån ett medborgarperspektiv, bedriva operativ tillsyn inom äldreomsorgen. Ombuden skall i sitt arbete samverka med Socialstyrelsen och andra aktörer som bedriver tillsyn eller på annat sätt har till uppgift att

upprätthålla kvaliteten inom äldreomsorgen. Länsstyrelsen har sedan den 1 juni 2003 tre äldrekon konsulenter anställda för detta uppdrag.

Övrig tillsyn

Fördjupad tillsyn har genomförts i fyra kommuner; Boxholm, Kinda, Motala och Åtvidaberg.

Verksamhetstillsyn har genomförts i länets samtliga kommuner. Totalt har 116 tillsynsbesök genomförts i kommunala verksamheter. Därutöver har tillsynsbesök genomförts i 23 entreprenader och i en tillståndspliktig verksamhet. 24 av tillsynsbesöken har skett tillsammans med Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet.

Tillsyn i form av hembesök har genomförts hos 280 pensionärer med hemtjänstinsatser.

Tillsyn har även utövats i form av telefonrådgivning och genom medverkan i konferenser och utbildningsinsatser. Dessa har främst gällt handläggning och dokumentation men även utbildningsinsatser gällande Lex Sarah har genomförts.

En konferens ”Jämställdhet inom äldreomsorgen – ett nytt perspektiv”? för bland annat biståndshandläggare och enhetschefer inom äldreomsorgen har genomförts.

En kartläggning av kommunernas matdistribution till pensionärer har gjorts. (Rapport 2004:9)

Länsstyrelsen följer kontinuerligt kommunernas verkställighet av gynnande länsrättsdomar. Totalt har 75 domar inkommit till Länsstyrelsen under 2004 och av dessa hade Länsrätten gett bifall till 29 överklaganden. Motsvarande siffror för år 2003 var 55 domar och 24 bifall. Antalet överklaganden har alltså ökat markant. Domarna avser till största delen ansökan om särskilt boende. Tolv domar avser anhöriganställning, fem hemtjänst, två avlösning i hemmet och två ekonomiskt bistånd. Under 2003 avsåg cirka 25 procent av alla domar beslut om avgifter men under 2004 har andelen sjunkit till cirka tio procent. Länsstyrelsen begär omedelbar redogörelse för hur och när en gynnande dom verkställs av kommunen. Med några få undantag erbjuds den enskilde omedelbart bistånd enligt domen och ärendet kan avslutas. I några fall har Länsstyrelsen sänt en påminnelse med erinran om att ett sanktionsförfarande kan komma att inledas.

Positivt

Länsstyrelsen möter vid de flesta tillsynsbesök personal som är engagerad och intresserad av sitt arbete. En målsättning är att alla nyanställda ska ha utbildning på lägst gymnasienivå och för närvarande verkar det finnas tillgång på utbildad personal.

Övervägande andelen av kommunerna arbetar med kontaktmannaskap, vilket innebär att för varje vårdtagare finns en särskild person utsedd att ha ett huvudansvar för att vård och omsorgsinsatser fungerar.

Länsstyrelsen har under många år framfört kritik när det gäller handläggning och dokumentation. Alla kommuner utom en har nu skiljt på myndighetsutövning och verksamhet, vilket undanröjer risken för rollkonflikter. I flertalet kommuner har tydliga förbättringar skett när det gäller biståndshandläggningen och dokumentationen av denna.

Datorisering av handläggning och dokumentation i verksamheten införs på de flesta håll och massiva utbildningssatsningar görs för att alla berörda skall få den kunskap i datahantering som krävs.

Inom flera kommuner pågår åtgärder för att förbättra äldreboendenas standard. Till exempel görs ombyggnationer för att alla ska få eget hygienutrymme och/eller att ombyggnationer görs för att förbättra den fysiska arbetsmiljön för personalen.

Korttidsboende som vård- eller boendeform har stått i fokus de senaste åren och en utveckling har skett i flera kommuner i länet. Behovet av korttidsplatser ökar inte bara på grund av kortare vårdtider på sjukhus utan också på grund av att äldre människor bor längre i eget ordinarie boende vilket medför ökat behov av rehabiliteringsinsatser, växelvård och avlösning för anhöriga. Erfarenheten har visat att korttidsvård är en mångfasetterad verksamhet som ställer krav på olika kompetens hos personalen. För att möta detta behov arbetar man inom flera kommuner med utveckling av innehållet i korttidsboendet. Utvecklingen går mot en viss "centralisering" av korttidsplatser till en eller några få enheter med avsikt att kunna samla specialkompetens och erbjuda korttidsvård med olika inriktningar såsom rehabilitering, utredning, avlösning samt utredning och bedömning av annat boende. Denna utveckling har fortsatt under 2004.

Goda exempel

Vid tillsynen har framkommit att inom vissa enheter bedrivs verksamheten i linje med nationella mål för äldrepolitiken på ett särskilt tydligt sätt och med uttalad respekt för den enskildes behov. Här kan särskilt nämnas två boenden för dementa personer. Lokatten i Norrköping och Hagagården i Vadstena. (Hagagården kommer dock att läggas ner under 2005 pga. besparingar). Länsstyrelsen har även noterat att särskilda boenden i Linköping, Valdemarsvik och Ödeshög håller en god fysisk standard.

Oroande

Debatten om vården och omsorgen om äldre människor pågår med oförminskat intresse och har accelererat under 2004. Debatten handlar ofta om personal som inte hinner eller inte orkar ge vård och omsorg med den kvalitet som lagstiftningen anger. Flertalet kommuner har framtagna mål- och kvalitetsdokument. Dessa beskriver kommunledningarnas viljeinriktning när det gäller vårdens kvalitet och anger att vården skall genomföras med flexibilitet och med respekt för varje enskild individ.

I planering av vård- och omsorgsarbetet är ekonomin i allt större omfattning en styrande faktor. Mål och visioner står i ett allt större motsatsförhållande till de besparingskrav och den kärva ekonomi som kommunerna har. Som exempel kan nämnas minskade resurser till socialt innehåll i verksamheten och ett minskat medinflytande för den enskilde då verksamheten bedrivs alltmer rutinbaserat. Ytterligare exempel är att naturliga mötesplatser för pensionärer, såsom restauranger och dagcentraler läggs ner, matleveranser sker inte längre dagligen och rutiner för städning och inköp förändras och utförs ibland av annan personal än vårdpersonal och möjlighet att få hjälp med promenader är så gott som obefintlig.

Flera kommuner arbetar med omstrukturering och organisationsförändringar. Avsikten är ofta att uppnå effektivitetsvinster. Boenden läggs ned och vissa omvandlas från servicehus till

ordinärt boende vilket innebär omflyttningar för både de äldre och personalen och medför negativa konsekvenser i form av oro och otrygghet.

Nedläggning av särskilda boenden och den politiska visionen om ett ökat kvarboende ställer allt större krav på hemtjänsten. Är hemtjänstens personal redo att möta detta och är bemanningen tillräcklig? Länsstyrelsen ser problem när det gäller samverkan mellan huvudmännen och utformningen av vårdplaner för personer med stora omvårdnadsbehov.

Pressen från sjukhusen om allt snabbare utskrivning ökar. Sjukhusen minskar antalet vårdplatser och det är särskilt oroande att platser i geriatrisk vård blir allt färre. Trycket på snabb genomströmning av de boende på korttidsboenden ökar också. Länsstyrelsen har under året uppmärksammat tendenser till att korttidsboenden håller på att utvecklas till minisjukhus, särskilt i de största kommunerna.

Kravet på kommunerna att få fram fler korttidsplatser ökar. Allt fler kommuner använder tillfälligtvis bostäder, som normalt är permanenta äldreboenden, till korttidsplatser. Detta förekommer när ett rum är ledigt en tid efter att någon flyttat ut och innan någon annan hunnit flytta in. Det är ett sätt att effektivt utnyttja tillgängliga fysiska resurser, men det är en risk att omhändertagandet av den enskilde inte motsvarar behovet eller målsättningen med vistelsen.

Resurserna är otillräckliga i flertalet kommuner för att på ett tillfredsställande sätt tillgodose många vardagliga behov. Vården och omsorgen standardiseras istället för att utvecklas mot att bli mer individanpassad. Personal upplever att de inte hinner göra allt som förväntas av dem. Tiden räcker inte till att sitta ner och samtala med omsorgstagarna och möjligheterna till utevistelser blir allt mindre. Det brister när det gäller att uppfylla de äldres sociala behov och erbjuda variation i vardagen. De äldre framför vid intervjuer att personalen har mycket att göra och att de alltid har bråttom till någon annan som behöver hjälp. Många äldre visar ofta både förståelse och tolerans inför personalens situation. Detta kan innebära att den enskilde undviker att framföra önskemål för att man tycker synd om personalen och tar ett ansvar för personalens situation. Det är uppenbart att äldreomsorgens kvalitet håller på att urholkas.

Det har framkommit i Länsstyrelsens tillsyn att för de äldre i särskilt boende är måltiderna en mycket viktig del av dagen eftersom man upplever att det inte är mycket annat som händer. Man anser över lag att maten är bra men det framförs synpunkter som att det borde vara lite mer omväxling och mat som är anpassad till den äldre generationen. Man längtar efter mat som smakar hemlagad och saknar doften av mat som tillreds och/eller bröd som bakas. Allt färre enheter lagar mat själva. Maten kommer i regel från storkök och serveras av personalen. På vissa enheter lägges dock maten upp i karotter, man får ta så mycket man vill och ibland sitter personal med vid bordet och man gör måltiden till en stund för samvaro. Detta är ett område där det kan göras många kvalitetsförbättringar.

Matlagning inom hemtjänsten förekommer i princip inte längre utan pensionärerna får istället maten distribuerad till hemmet. Flera kommuner ändrar systemet för matdistribution framförallt av besparingskäl. Istället för att lämna mat varje dag övergår man till att leverera matportioner som håller sig en vecka i kylskåp. Vid Länsstyrelsens intervjuer med hemtjänstmottagare som erhåller matdistribution framkommer med tydlighet att de föredrar att få varm mat levererad dagligen. Många har även svårigheter att själva klara av att värma den kylda maten.

Kommunerna har för dagen inte några större bemanningsproblem eftersom det finns utbildad personal att tillgå. Trots detta kommer det signalera om att man inte tillsätter vikarie vid ordinarie personals frånvaro. Det förväntas dock ett accelererande bemanningsproblem i framtiden i takt med ökande antal pensionsavgångar inom en fem-tioårsperiod. Det saknas ofta en långsiktig planeringsstrategi för att vården och omsorgen i framtiden skall kunna tillförsäkras kompetent personal.

Länsstyrelsen har vid tillsynsbesök erfarit att det skett en minskning när det gäller möjligheterna till fortbildning för personalen. Mot bakgrund av att det finns ett stort behov av att både höja och anpassa kompetensen inom vården för att säkerställa att insatserna uppfyller vårdtagarnas behov och förväntningar är detta mycket oroande.

Inom flera kommuner har riktlinjer för vilka insatser som skall ingå i hemtjänsten ändrats. Det är då ofta fråga om att öka intervall mellan städtillfällen och man preciserar också allt mer vad som inte ingår i hemtjänsten. Riktlinjer utformas så stramt att de av handläggarna uppfattas som om det inte finns något utrymme för individuell bedömning av behov. Det är en påfallande stor risk att besluten om hemtjänstinsatser blir allt mer schabloniserade istället för individualiserade. I vissa fall ändras redan beviljade insatser utan omprövning av den enskildes behov. Detta har Länsstyrelsen uppmärksammat och påtalat att ett sådant förfaringsätt inte är förenligt med rättssäkerhet eller gällande lagstiftning.

Förändringar görs i kommunernas avgiftssystem. Reducering av minimibeloppet hanteras mycket olika.

Det finns kommuner som inte ger avslag på ansökan om beslut ej kan verkställas inom tre månader trots att behov av biståndet finns. Rättssäkerheten urholkas om den enskilde inte ges möjlighet att överklaga.

Brister och förbättringsområden

I samband med att Länsstyrelsen besökt särskilda boenden nattetid, har det framkommit att på vissa demensboenden låser personal in de boende i deras egen lägenhet. Som skäl till inlåsnings uppges att det är för att skydda den enskilde från andra boende som går fel och stör på natten. Anledningen till att detta sker beror på att personalen inte har möjlighet att ha uppsikt över de boende, vilket i sin tur beror på låg personalbemanning och/eller boendets utformning. Där inlåsnings har skett har berörd nämnd uppmärksammat på detta förhållande och åtgärder för att förhindra att detta sker har krävts.

Det har också framkommit att det inte alltid finns möjlighet att få nyttja extra personal när någon av de boende vårdas i livets slut. Länsstyrelsen ser det som en allvarlig brist i vården när människor tvingas avsluta sitt liv i ensamhet.

Vid kommunbesök och vid andra kontakter med företrädare för äldreomsorgen har det framkommit att det råder brist på platser till särskilt boende. Det gäller framförallt i Motala, Norrköping och Söderköping.

Länsstyrelsen har under flera år uppmärksammat arbetsledarnas stora ansvarsområden som inte ger möjligheter till ett nära ledarskap. Det får följderna att ett stort ansvar läggs på vårdpersonalen. De flesta gör så gott de kan – men många gånger är personalen lämnad åt sitt öde. År 2003 konstaterades i en forskningsrapport att arbetsledare inom vård och omsorg kan

leda arbetet och ansvara för högst 30 underställda och detta ger stöd för Länsstyrelsens tidigare kritik.

I flertalet kommuner har arbetsledarna för stora ansvarsområden och Länsstyrelsen har noterat att det i några kommuner är stor omsättning på enhetschefer eller att flera är långtidssjukskrivna. Det förekommer att man har arbetsledaransvar för mellan 60 och 100 personer och det finns arbetsledare som har ännu fler underställda. Vissa områden är geografiskt spridda vilket också försvårar möjligheten att leda verksamheten på ett acceptabelt sätt. I Mjölby, Motala, Valdemarsvik och Ydre har enhetscheferna stora ansvarsområden. Några chefer har till och med verksamhetsmässigt skilda områden, det vill säga ansvar för både LSS- och SoL-verksamhet. Så är det i Mjölby och Söderköping.

Många enhetschefer upplever att arbetssituationen är mycket pressande. Man står inför nästan omöjliga prioriteringar och ständigt nya uppdrag, man upplever svårigheter att kunna påverka sin arbetssituation och det finns ingen tid för reflexion. Då enhetscheferna inte ges möjlighet att utöva ett nära ledarskap blir en konsekvens att personalen istället vänder sig till tjänstgörande sjuksköterska som därmed får rollen som arbetsledare.

Omvårdnadsplaner som beskriver vårdtagarens insatser och behov saknas fortfarande på flera ställen. De som finns håller en ojämn kvalitet och uppföljning sker mycket sällan. I många kommuner arbetar man med kontaktmannaskap. Länsstyrelsen har dock funnit, särskilt vad gäller hemtjänsten, att funktionen som kontaktperson inte alltid har fått genomslag och därmed inte den betydelse för hemtjänsttagarna som avses. En situation med fungerande kontaktmannaskap och en omvårdnadsplan som hålls aktuell och används i det dagliga arbetet borde borga för ökad trygghet, säkerhet och kontinuitet för enskilda vårdtagare.

Det finns fortfarande en hel del särskilda boenden där den enskilde saknar kok- och diskmöjligheter och vissa personer har inte egen dusch eller toalett utan delar den med någon annan. I Norrköping och Motala finns det fortfarande permanenta boenden med flerbäddsrum.

Konsekvent har Länsstyrelsen i samband med tillsynsbesök tagit upp avvikelserapportering och anmälningsplikten enligt Lex Sarah. Länsstyrelsen har gjort årliga uppföljningar av hanteringen och redovisat resultatet i rapport under 2004. Det visar sig att kunskapen fortfarande är bristfällig och osäkerheten är stor om vad som bör anmälas.

I samband med den fördjupade tillsynen och i enskilda tillsynsärenden har Länsstyrelsen genomfört regelbundna och omfattande granskningar av akter och det har framkommit att det brister i handläggning och dokumentation framförallt i de mindre kommunerna. Det har också visat sig att det finns kunskapsbrister i förvaltningslagen. Trots förbättringar när det gäller kvalitet på utredningar och bedömningar anser Länsstyrelsen att detta är ett område med stora förbättringsmöjligheter.

När det gäller dokumentation i verkställighet inom äldreomsorgens verksamheter föreligger fortfarande mycket stora brister. Tidigare har det, både inom särskilt boende och i hemtjänst, helt saknats dokumentation enligt socialtjänstlagen. Medvetenheten har ökat om att dokumentation enligt socialtjänstlagen respektive patientjournalagen skall särskiljas. I samband med den pågående datoriseringen och utbildningssatsningar förbättras kvaliteten på dokumentationen. Det är viktigt att kommunerna fortsätter påbörjade utbildningsinsatser inom det här området för att höja kvaliteten i arbetet och öka den enskildes rättssäkerhet. Det ligger ofta ett för stort ansvar på vårdpersonal att sköta socialdokumentation i verkställighetsfasen

både i särskilt boende och i hemtjänst. Enhetscheferna tar sällan del av hur detta sköts, vilket borde ske enligt länsstyrelsen.

HANDIKAPPOMSORG

Övergripande uppdrag enligt regleringsbrev

Målen för politikområdet handikappomsorg 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 levnadsvillkoren för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Länsstyrelsen skall tillse att kommunernas användning av individuella planer för funktionshindrade, som syftar till att bättre samordna insatser och att samverka, skall öka.

Psykiskt funktionshindrade

Tillsyn till följd av regeringsuppdrag

Socialstyrelsen och länsstyrelserna påbörjade ett gemensamt projektarbete under 2002, ”Kommunernas insatser för personer med psykiska funktionshinder”. Projektet består av tre delar, en granskning på planeringsnivå, en granskning på individnivå och en granskning på verksamhetsnivå. Länsstyrelsen i Östergötland valde att avstå från del två av projektet, vilket omfattade en granskning på individnivå. Resultatet för länet har redovisats i tre rapporter 2003. Under 2004 hölls två olika återföringsseminarier med berörda kommuner. I samband med dessa gavs kommunerna tillfälle att diskutera och framföra synpunkter på resultatet.

I april 2004 arrangerade Länsstyrelsen en konferens för olika intressenter. Regeringens psykiatrisamordnare Anders Milton deltog och redogjorde för sitt arbete. Länsstyrelsen redovisade läget i länet utifrån ovanstående granskning.

Länsstyrelsen har under året tillsammans med länets samtliga kommuner arrangerat en seminariedag för personal som arbetar med målgruppen psykiskt funktionshindrade. Syftet med dagen var att olika verksamheter i länet skulle få möjlighet att träffas och delge varandra erfarenhet, kunskap och goda idéer.

Länsstyrelsen arbetar dessutom med utveckling av verksamheter med Personligt ombud i länets kommuner. Elva av länets tretton kommuner har verksamhet med personliga ombud. Under slutet av 2003 och början av 2004 genomförde Länsstyrelsen tillsynsbesök i samtliga då pågående verksamheter och deras ledningsgrupper. Resultatet av tillsynen redovisades i en rapport.

Övrig tillsyn

I samband med kommunbesök i Boxholm, Kinda, Motala och Åtvidaberg har fördjupad tillsyn av omsorgen om psykiskt funktionshindrade genomförts.

Verksamhetstillsyn har genomförts i nio av länets kommuner, totalt 23 tillsynsbesök i kommunala verksamheter och nio i tillståndspliktig verksamhet.

Under året har beslut fattats i tre enskilda tillsynsärenden där två avslutats med kritik. Två ärenden avsåg kommunala verksamheter och en privat verksamhet.

Tillsyn har även utövats i form av telefonrådgivning och genom utbildningsinsatser. Utbildningsinsatserna har varit riktade till Personliga Ombuden och deras ledningsgrupper samt till föreståndare inom tillståndspliktig enskild vård.

Positivt

Kommunernas satsning på Personliga Ombud har gjort att de psykiskt funktionshindrades situation i länet har uppmärksammats och kommit allt mer i fokus.

Oroande

Kommunernas dåliga ekonomi medför att möjligheterna till fortbildning och handledning för personal som arbetar med målgruppen psykiskt funktionshindrade är mycket begränsad och i vissa fall obefintlig.

Samverkan med Landstingets psykiatriska öppen- och slutenvård uppges av flera kommuner fungera allt sämre i takt med att Landstinget skär ner sina verksamheter.

Brister och förbättringsområden

Flera av länets mindre kommuner saknar gruppboende för målgruppen och det finns inte alltid tillgång till personal med rätt kompetens under helger och kvällar.

Sysselsättningsverksamheterna har ett begränsat utbud i de mindre kommunerna och är alltid förlagda till dagtid vardagar. Överlag är utbudet av aktivering för målgruppen begränsat under kvällar och helger.

Övriga funktionshindrade

Tillsyn till följd av regeringsuppdrag

Enligt regleringsbrev för år 2004 skall länsstyrelserna redovisa antalet ej verkställda beslut och domar samt avslag trots att behov förelåg enligt 9 § LSS per den 31 december 2003.

Vid årsskiftet 2003/04 fanns det inga ej verkställda domar i länet vilket kan jämföras med tre stycken vid de två närmast föregående mätningarna.

Antalet gynnande länsrättsdomar under 2004 uppgick till 19. Länsstyrelsen har ännu inte inlett något ärende om särskild avgift för att få en dom verkställd. Det står dock klart att förekomsten av ett sanktionsförfarande ökat kommunernas ansträngningar att verkställa domar.

Antalet ej verkställda beslut uppgick vid årsskiftet 2003/04 till 75 vilket innebär en minskning med 43 jämfört med föregående år och 90 jämfört med för två år sedan. Den mest remarkabla

minskningen noteras för Motala med 16 redovisade ej verkställda beslut jämfört med 61 för två år sedan.

Kontaktperson och korttidsvistelse är liksom tidigare de insatser som har flest ej verkställda beslut.

Trots minskningen är antalet ej verkställda beslut enligt Länsstyrelsens bedömning fortfarande på en för hög nivå.

Speciellt känslig är insatsen korttidsvistelse där de platser som finns bör utnyttjas så effektivt som det går för att ge utsatta familjer möjlighet till avlastning när det som bäst behövs.

Närmare 40 % av de ej verkställda besluten var äldre än ett år vilket inte är acceptabelt då ett gynnande förvaltningsbeslut ska verkställas omedelbart.

Övrig tillsyn

Fördjupad tillsyn har utförts i Boxholm, Kinda, Motala och Åtvidaberg.

Verksamhetstillsyn har genomförts i samtliga kommuner. Totalt har 15 tillsynsbesök genomförts.

Under året har beslut fattats i elva enskilda tillsynsärenden där åtta avslutats med kritik. Tillkommer gör också den tillsyn som bedrivits per telefon utan att resultera i formella beslut.

Tillsynsverksamhet har även utövats i form av telefonrådgivning samt genom utbildningsinsatser. Det senare har bland annat skett genom återkommande nätverksträffar för kommunernas handläggare. Informationsträffar har också anordnats för föreståndare för enskilda verksamheter.

Länsstyrelsen följer kontinuerligt kommunernas verkställighet av gynnande länsrättsdomar. Totalt har 37 domar inkommit till Länsstyrelsen under året varav 19 har varit till den klagandes fördel. Länsstyrelsen begär omedelbart en redogörelse från aktuell kommun när och hur domen ska verkställas. Ärendet följs sedan från Länsstyrelsens sida till verkställighet skett eller sanktionsförfarande inletts.

Enskild vård

Totalt har åtta besök genomförts med anledning av ansökan om tillstånd till enskild verksamhet enligt LSS. Två tillsynsbesök har gjorts på enskilda verksamheter.

Positivt

Organisationsförändringar för att hitta en mer naturlig plats för LSS-frågorna och skapa möjlighet till en helhetssyn med familjen i centrum har genomförts i Motala och Söderköping.

Kommunernas LSS-handläggare har i större utsträckning än tidigare kommit i åtnjutande av utbildningar och andra kompetenshöjande åtgärder.

De flesta kommuner arbetar mycket aktivt för att minimera antalet ej verkställda domar och ej verkställda beslut. Det gäller såväl den akuta situationen som en mer långtgående planering.

Goda exempel

I Norrköping har ett EU-projekt startats för att utveckla den dagliga verksamheten för utvecklingsstörda personer. Tanken är att i kommunens regi bygga upp ett antal dagliga verksamheter med olika svårighetsgrad och inriktning som de funktionshindrade kan välja på och byta emellan.

Länsstyrelsen har i samband med kommunbesök i Motala genomfört aktgranskning på myndighetsdelen såväl inom SoL som inom LSS. Kvaliteten när det gäller handläggning och dokumentation var här mycket god.

Åtvidaberg har en flexibel och väl anpassad daglig verksamhet.

Oroande

Flera kommuner signalerar en alltför snabb volymökning tillika kostnadsökning inom LSS-området. Det innebär att fler kommuner än tidigare ser svårigheter med att i framtiden kunna verkställa alla beslut.

Det nyligen införda kommunala utjämningsystemet för LSS-kostnader kan på sikt ge så stora kostnadsökningar att enskilda större verksamheter med special- och forskningskompetens inte kan etableras eller utvecklas i en kommun. Risk finns också för att den funktionshindrade kan bli en bricka i ett ekonomiskt spel.

Tillsynsmyndighet för privata assistansanordnare saknas.

Brister och förbättringsområden

Genomförd aktgranskning i samband med Länsstyrelsens kommunbesök har visat att det i flera kommuner fortfarande finns stora brister beträffande handläggning och dokumentation.

Övergripande prognoser rörande behovsutveckling inom LSS-området saknas i de flesta kommuner.

Stora insatser bör läggas på att skapa en fullgod information till funktionshindrade. Även om en viss förbättring noterats senaste året saknas fortfarande i de flesta kommuner riktad och uppsökande information. Informationen är heller inte anpassad till olika funktionshinder.

Rutiner för anmälningar till Länsstyrelsen om skador och missförhållanden i boenden och dagliga verksamheter, såväl kommunal som enskild, fungerar dåligt.

Under 2004 utgivna rapporter

Allmänt

Årsrapport 2003 Socialtjänsten i Östergötland, rapport 2004:4

Handikappomsorg

Personligt Ombud i Östergötland, rapport 2004:10

Ej verkställda beslut och domar enligt 9 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), rapport 2004:12

Barn, unga och familj

Tvångsomhändertaganden enligt LVU år 2003, rapport 2004:8

Missbrukarvård

Tvångsomhändertagande enligt LVM 2003, rapport 2004:6

Äldreomsorg

Avgifter inom äldre- och handikappomsorg, Information och handläggning, rapport 2004:2

Kartläggning av kommunernas matdistribution till pensionärer, rapport 2004:9

Lex Sarah och avvikelshantering, rapport 2004:13

Ej verkställda beslut och domar inom äldreomsorgen enligt 4 kap.

1 § socialtjänstlagen, rapport 2004:11

Statsbidrag

Utvärdering av öppenvårdsprojekt 1994-2002, rapport 2004:1