Samlad tillsynsrapport







Bräcke kommun

2007

Länsstyrelsen
Jämtlands län

TITEL: Tillsynsrapport – Bräcke kommun
Länsstyrelsen Jämtlands län
Oktober 2007

OMSLAG: Tina Stafrén, Gunno Rask och Claes Ahlström.

TEXT: Länsstyrelsen Jämtlands län.

UTGÅVA: 50 exemplar.

Förord

Länsstyrelserna har ett omfattande tillsynsuppdrag. En väsentlig del av dessa uppdrag berör kommunernas och deras verksamhet. Inför 2007 har länsstyrelsen gjort ett försök till en mer samlad tillsyn i två kommuner. Syftet är att få en mer samlad bedömning av de berörda verksamheterna i kommunen. Det är vår förhoppning att den är till nytta för kommunen och dess nämnder och förvaltningar.

För länsstyrelsen är det mycket värdefullt att få denna belysning i ett sammanhang och vi hoppas att det kan leda till bra diskussioner om arbetsmetoder, för bättringar och resursfrågor.



Uno Svaleryd
Länsråd

Innehållsförteckning

UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING AV BRÄCKE KOMMUNS OPERATIVA TILLSYN ENLIGT MILJÖBALKEN 7
Bakgrund 7
Metodik och genomförande 7
Närvarande vid tillsynsbesöket 7
Länsstyrelsens bedömningar 7
Behovsutredning och objektsregister 8
Resurser och kompetens för den operativa tillsynen 8
Tillsynsplan 8
Avgifter för operativ tillsyn 9
Sanktioner och överträdelser 9
Rättstillämpning 9
Tillsynsorganisationen 9
Miljökvalitetsmål 10
Tillsynsvägledning 10

SAMORDNAD REVISION AV BRÄCKE KOMMUNS LIVSMEDELS- OCH DJURSKYDDSKONTROLL 11
Bakgrund 11
Lagstöd 11
Uppföljning av tidigare inspektioner 11
Underlag för Länsstyrelsens slutsatser 12
Slutsatser och omdömen 13
Rekommendationer 14
Handlingsplan 14

REDOVISNING AV SPECIFIKA UPPGIFTER OM LIVSMEDELSKONTROLLEN I BRÄCKE KOMMUN 15
Behovsinventering 15
Tillsynsplanering 15
Resurser och kompetens 15
Rapportering 16
Kontrollarbetet 16
Länsstyrelsens synpunkter på granskade ärenden 16

REDOVISNING AV SPECIFIKA UPPGIFTER OM DJURSKYDDSKONTROLLEN I BRÄCKE KOMMUN 18
Behovsinventering 18
Tillsynsplanering 18
Resurser och kompetens 18
Rapportering 18
Kontrollarbetet 19
Länsstyrelsens synpunkter på granskade ärenden 19

LÄNSSTYRELSENS TILLSYN ENLIGT PLAN- OCH BYGGLAGEN I BRÄCKE KOMMUN 20
Bakgrund 20
Tillsynen över plan- och byggnadsväsendet i kommunen 20
Länsstyrelsens bedömning av kommunens tillsyn och kontroll enligt PBL 21

TILLSYN AV PLANERING OCH BYGGANDE MED FOKUS PÅ NATURVÅRD, STRANDSKYDD OCH FORNLÄMNINGAR I BRÄCKE KOMMUN 22
Plan- och byggverksamhet 22
Naturskydd 22
Kulturminnen 22
Problem och förslag 23
Strandskydd 23
Bilaga: Tillsyn enligt länsstyrelsens regleringsbrev 2007 24

TILLSYN AV ÖVERFÖRMYNDARNÄMNDEN 25
Länsstyrelsen tar med fem akter för granskning 26
Sammanfattning av synpunkter efter genomgång av medtagna akter 28

TILLSYN AV SOCIALNÄMNDENS ÄLDREOMSORG 29
Beslut 29
Ärendet 29
Resultat av tillsynen 29
Länsstyrelsens bedömning 31

TILLSYN OM STÖD OCH SERVICE TILL VISSA FUNKTIONSHINDRADE (LSS) ... 32
Beslut 32
Genomförande 32
Organisation 32
Mål, planer, riktlinjer, kvalitetssystem 33
Uppsökande verksamhet, planering 33
Handläggning 34
Beslut om LSS-insatser 35
Bostad med särskild service enligt LSS 35

TILLSYN AV SOCIALNÄMNDENS INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG 37
Beslut 37
Länsstyrelsens tillvägagångssätt 37
Kommunens övergripande planering 38
Barnperspektivet 38
Samverkan 39
Planering 39
Kvalitetssystem 39
Kvalitet på verksamhets- och individnivå 39
Granskning av anmälningar om barn som far illa 41
Länsstyrelsens bedömning 42
Granskning av barnavårdsutredningar 42
Länsstyrelsens bedömning 43
Granskning av familjehemsärenden 44
Länsstyrelsens bedömning 45

TILLSYN ENLIGT ALKOHOLLAGEN OCH TOBAKSLAGEN I BRÄCKE KOMMUN. 47
Beslut 47
Redogörelse 47
Organisation och tillsynsobjekt 47
Kommunens tillsyn 47
Aktgranskning 48
Bilaga: Aktgranskning 49

Uppföljning och utvärdering av Bräcke kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken

BAKGRUND

Inom ramen för den regionala tillsynsvägledningen genomförde Länsstyrelsen vid besök den 29 maj 2007 en uppföljning och utvärdering av Bräcke kommuns operativa tillsyn enligt miljöbalken.

Syftet med besöket och utvärderingen var att Länsstyrelsen skulle få en uppfattning om kommunen via miljötillsynen bidragit till att säkerställa syftet med miljöbalken. Utvärderingen var också ett led i att utveckla och främja tillsynsarbetet.

Länsstyrelsens utvärdering grundas på frågor kring administrativa underlag som behovsutredning, objektsregister, tillsynsplan men rör även resurser, kompetens, beslutsordning för handläggning, avgiftsfinansiering, sanktioner och organisation. Bedömningsgrunder för utvärderingen finns i kommunallagen, förvaltningslagen, miljöbalken med dess förarbeten samt Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.

METODIK OCH GENOMFÖRANDE

Uppföljning genomfördes på plats i kommunens förvaltningshus.
Besöket hade föregåtts av att ett frågeformulär hade skickats ut till förvaltningen cirka fyra månader före besöket. Länsstyrelsen begärde att formuläret skriftligen skulle besvaras. Svaren anger hur kommunen hanterar myndighetens åligganden enligt miljöbalken. Länsstyrelsens föregående uppföljnings- och utvärderingsrapport från 2005 utgjorde utgångspunkten för årets uppföljning av miljöbalkstillsynen.

NÄRVARANDE VID TILLSYNSBESÖKET

Bräcke kommun: Sven Edström, ordförande Bygg- och miljönämnden, Ove Åslund, ledamot, Hans Ivarsson, ledamot, Lennart Backéus, ledamot, Bengt Flykt, kommunchef, Anna Lindqvist, avdelningschef.
Länsstyrelsen: Anders Klang, miljömålshandläggare, Monica Eurenius miljöskyddshandläggare, Catharina Ekelund, avdelningschef Miljö- och Fiske.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNINGAR

Länsstyrelsen noterar att kommunen sedan senaste uppföljningsbesöket år 2005 på ett mycket positivt sätt utvecklat sina administrativa underlag för operativ tillsyn. Kommunen har också ändrat sin nämnds- och förvaltningsorganisation så att den numera uppfyller kraven i kommunallagen och miljöbalken om god rättstillämpning. Den tidigare problematiken med jäv i organisationen har nu försvunnit.

Länsstyrelsen anser att kommunens arbete och insatser för att uppfylla myndighetens åligganden enligt gällande lagstiftningar har utvecklats i positiv riktning men att en del ännu återstår och att det behövs personella resurser för att kunna nå ända fram.

BEHOVSUTREDNING OCH OBJEKTSREGISTER

Kommunen upprättade år 2001 en behovsutredning som täckte myndighetens hela verksamhetsområde vilket innefattar livsmedels-, djurskydds-, miljöskydds- och hälsoskyddstillsyn. Denna utredning har nu omarbetats och reviderats under våren 2007. Av utredningen framgår att resursbehovet för miljöbalkstillsyn uppgår till 2,0 handläggare. Resursbehovet för operativ tillsyn inom hela verksamhetsområdet uppgår till 5,0 tjänster. Behovet om totalt 2,0 tjänster för miljöbalkstillsyn ska ställas mot de nuvarande resurserna om 0,2-0,3 tjänst. Utredningen har varit föremål för Bygg- och miljönämndens beslut den 24 maj 2007 och nämnden har inför verksamhetsåret 2008 äskat medel för en utökning med en tjänst som miljöinspektör.

Kommunen medger att ofullständiga register finns inom alla tillsynsområden. Störst är svårigheten att ha kännedom om mindre (u-) miljöfarliga verksamheter. Bäst kännedom har kommunen om hälsoskyddsobjekten. Kommunen har registrerat cirka 640 miljö- och hälsoskyddsobjekt som de vet om. Till detta antal ska läggas cirka 3500 enskilda avloppsanläggningar och drygt 350 värmepumpar som är anmälda.

Länsstyrelsen bedömer att kommunen till viss del lever upp till myndighetens åligganden enlighet 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Kommunen bör fortsättningsvis årligen uppdatera behovsutredningen och upprätta ett fullständigt verksamhetsregister. Länsstyrelsen ser det också som angeläget att behovsutredningen regelbundet görs politiskt känd så att erforderliga resurser ska kunna beslutas och tillskjutas verksamheten.

RESURSER OCH KOMPETENS FÖR DEN OPERATIVA TILLSYNEN

Kommunen bedriver sin operativa tillsyn till största delen genom handläggning av inkommande ärenden vilket gäller exempelvis ansökningsärenden och anmälningar om brister. Någon planerad hälsoskyddstillsyn har exempelvis inte genomförts på flera år. Totalt har kommunen cirka 0,2-0,3 tjänster med formell kompetens för miljöbalkstillsyn över drygt 600 kända objekt. Kompetensutvecklingsplaner för avdelningens personal saknas i dagsläget men håller på att tas fram. Samverkan om miljötillsyn och ärendehandläggning med andra kommuner sker för närvarande inte men dialog om samverkan förs med Ånge och Ragunda kommun. Inom djurskyddet sker samverkan med Ånge kommun genom att dela en tjänst som djurskyddsinspektör.

Länsstyrelsen bedömer att avdelningens nuvarande personella resurser inte är tillräckliga för att uppfylla det tillsynsansvar som följer enligt miljöbalken. Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunen om att se över personalsituationen i syfte att skapa en bättre balans mellan antalet tillsynsobjekt, arbetsuppgifter och antalet tillgängliga personella resurser på ett sätt som främjar den operativa tillsynen.

Kompetenshöjningen gagnar såväl det operativa tillsynsarbetet som rättssäkerheten och är även motiverad av arbetsmiljöskäl. Länsstyrelsen vill vidare varna för att med otillräckliga resurser finns en risk att personal själv avstår från att ta initiativ till fortbildning för att den vardagliga arbetsbördan är stor.

TILLSYNSPLAN

På grund av omorganisationer inom kommunen har planeringsarbetet generellt sett blivit förskjutet. Arbete pågår dock med att upprätta en tillsynsplan för miljö- och hälsoskyddsverksamhetens bedrivande under 2007. Huvudprioritet för planeringsarbetet har planer för tillsyn över djurskydd och livsmedel. Löpande ärenden, ansökningsärenden och anmälningsärenden, utgör de mest prioriterade uppgifterna. Planerad tillsyn är totalt sätt lågt prioriterad vilket bland annat inneburit att ingen tillsyn förekommit under året inom miljöbalkens område. När planerna har tagits fram kommer de att beslutas av Bygg- och miljönämnden. Nämnden kommer då också att besluta över vilka uppgifter som ska prioriteras.

Länsstyrelsen ser det som angeläget att det bör framgå av tillsynsplanens beslut vilka operativa tillsynsuppgifter som prioriterats och vilka uppgifter som eventuellt inte prioriteras. Länsstyrelsen noterar att kontrollerande insatserna överväger de förebyggande tillsynsinsatserna. Likaså har inkommande ärenden högre prioritet än regelbunden, planerad tillsyn vilket på sikt kan urholka erfarenhetskunskaperna om objekten.

AVGIFTER FÖR OPERATIV TILLSYN

Kommunen tar årligen in cirka tre hundra tusen kronor i tillsynsavgifter inom miljöbalkens område. Kostnadstäckning för tillsynsverksamheten uppgår till cirka 25 procent. Avgift för miljöbalkstillsyn uppgår till 650 kronor per timme. Kommunen anser att det inte är möjligt att uppnå full kostnadstäckning för allt myndighetsarbete. Ingen årlig översyn av taxan förekommer.

Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att göra en översyn av taxan så att täckningsgraden kan ökas och därmed i större utsträckning täcka kommunens kostnader för tillsynen. Genom ökad självkostnad skapar kommunen en förutsättning att utöva regelbunden operativ tillsyn som uppfyller de krav och förväntningar som miljöbalken ger uttryck för. Ökad samverkan med andra kommuner är ytterligare ett argument för översyn av avgifterna.

SANKTIONER OCH ÖVERTRÄDELSER

Det framgår inte av kommunens delegationsordning hur ärendehandläggningen ska ske vid misstanke om miljöbrott eller vid utdömande av miljösanktionsavgift. Inget miljöbalksärende har under de senaste tre åren överlämnats till polismyndigheten. Under motsvarande period har ej heller kommunen utdömt någon miljösanktionsavgift.

Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att se över sin delegationsordning så att det tydlig framgår att delegationsrätt gäller i miljöbalksärenden om misstanke om miljöbrott samt vid utdömande av sanktionsavgift.

RÄTTSTILLÄMPNING

Kommunen har god ordning på diarieföring av inkommande ärenden genom sin centralregistrering. Myndighetsföreläggganden och beslut kommuniceras i enlighet med kraven i förvaltningslagen.

Länsstyrelsen vill rekommendera kommunen att regelbundet ta del av kraven i kommunallagen, förvaltningslagen och viteslagen med flera förvaltningsrättsliga lagar vilka ur rättsäkerhetssynpunkt är viktiga lagstiftningar för en myndighet att hålla sig à jour med. Länsstyrelsen anser att samtliga personal ska ha goda förvaltningsmässiga kunskaper.

TILLSYNSORGANISATIONEN

Kommunen har sedan årsskiftet 2006/2007 en helt ny organisation för miljöfrågorna som i nuläget uppfyller kraven i kommunallagen och miljöbalken.

Kommunen har sedan Länsstyrelsens tidigare tillsynsbesök 2002 och 2005 nu ändrat sin nämnds- och förvaltningsorganisation. Länsstyrelsen ser mycket positivt på kommunens ambitioner att hålla isär tillsyn över kommunala verksamheter från verksamheter kommunen själv bedriver, exempelvis VA-verksamhet, renhållning, fastighetsförvaltning, omsorg, utbildning med mera. Tillsynens syfte är ju att garantera en opartisk och självständig rättstillämpning utan risk för olika jävsituationer. Länsstyrelsen bedömer att kommunen nu uppfyller kraven i kommunallagen och miljöbalken om god rättstillämpning. Länsstyrelsen vill här understryka det angelägna i att kommunen fortsättningsvis organiserar sin myndighetsutövning med bland annat tillsynsverksamhet på ett sätt som säkerställer objektiviteten och undanröjer risk för olika jävsituationer.

MILJÖKVALITETSMÅL
Länsstyrelsen noterar att de nationella och regionala miljökvalitetsmålen endast delvis har påverkat kommunens tillsynsplanering vilket Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att fortsätta låta göra i ökad utsträckning. Kommunen har inte ännu hunnit bryta ned de regionala miljömålen till lokala miljömål. Länsstyrelsen konstaterar att miljökvalitetsmålen inte i någon större utsträckning är styrande i beslut som rör miljö- och hälsoskydd. Miljökvalitetsmålen kan dessutom vara mer politiskt kända.

TILLSYNSVÄGLEDNING
Kommunen anser att PIK-projekten (Projekt Inriktad Kontroll) är ett mycket bra sätt att samordna den operativa tillsynen på. Länsstyrelsens uppgift kan även vara att anordna utbildningar om till exempel rättstillämpningar, domfall, nya lagar och förordningar. Träffar och möten där inspektörer och politiker har möjligheter till erfarenhetsutbyten är ännu ett önskemål. Programmen vid samverkanskonferenserna behöver inte vara så fullspäckade utan tid bör ges för diskussioner och erfarenhetsutbyte. Politikerna ser också positivt på Länsstyrelsens tillsynsbesök på kommunen.

Catharina Ekelund
avdelningschef Miljö- och fiske

Anders Klang
miljömålshandläggare

Monica Eurenius
miljöskyddshandläggare

Samordnad revision av Bräcke kommuns livsmedels- och djurskyddskontroll

Den 31 maj 2007 besökte Länsstyrelsen Bräcke kommun för att utvärdera kommunens offentliga kontroll och övriga tillsynsverksamhet enligt livsmedelslagen, djurskyddslagen och tillämpliga EG-förordningar. Kontrollen av dricksvatten har inte utvärderats.

Från Bräcke kommun närvarade Sven Edström, ordförande i Bygg- och miljönämnden, Gustav Onilsgård, vice ordförande i nämnden, Lennart Barcheus, ledamot i nämnden, Ove Åslund, ledamot i nämnden, Anna Lindqvist, bygg- och miljöchef, Gunnel Sundqvist, livsmedelsinspektör och Henrik Persson, djurskyddsinspektör.
Från Länsstyrelsen deltog länsveterinär Anders Norling och biträdande länsveterinär Åsa Regnander-Dahl samt i vägledande funktion veterinärinspektör Inger Wikström från Livsmedelsverket.

Länsstyrelsen redovisar med denna rapport sina iakttagelser och sina omdömen om kommunens rubricerade kontrollverksamheter.

BAKGRUND

Livsmedelsverket har tidigare haft till uppgift att kontrollera hur kommunernas livsmedelskontroll bedrivs medan Länsstyrelsen har haft motsvarande ansvar för djurskyddskontrollen. Genom regleringsbrevet för 2007 har Länsstyrelsens uppdrag utökats till att omfatta även kommunernas livsmedelskontroll. Denna revision är också en del av en samordnad granskning av Bräcke kommun inom samtliga verksamheter där Länsstyrelsen har ett överordnat ansvar.

Som en följd av ny lagstiftning inom EU på området livsmedelssäkerhet ska kommunernas verksamhet revideras det vill säga systematiskt och oberoende undersökas för att avgöra om verksamheter och resultat överensstämmer med planerade åtgärder och om åtgärderna har genomförts på ett effektivt sätt och är lämpliga för att nå målen.

Målet för kontrollverksamheten har formulerats i Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan:

Konsumenterna har trygga livsmedel, förtroende för kontrollverksamheten och en god grund för val av produkt. Intressenterna har tilltro till kontrollen. De ansvariga myndigheterna samverkar och kontrollen är riskbaserad, rättssäker, effektiv och ändamålsenlig.

Syftet med dessa övergripande och visionära mål är att den offentliga kontrollen inom livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd ska utföras i samverkan. Länsstyrelsen har därför valt att granska kommunernas livsmedelskontroll och djurskyddskontroll vid samma tillfälle och avge ett sammantaget omdöme.

LAGSTÖD

Revisionen har utförts i enlighet med Kommissionens beslut 2006/677/EG och med stöd av livsmedelslagen (2006:804), djurskyddslagen (1988:534) och föreskrifter meddelade med stöd av lagarna, Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nummer 178/2002 och 882/2004, samt den nationella kontrollplanen ”Sveriges fleråriga kontrollplan för livsmedelskedjan 2007-2009”.

UPPFÖLJNING AV TIDIGARE INSPEKTIONER

Livsmedelsverket, som tidigare ansvarat för att granska kommunernas livsmedelskontroll, besökte tillsammans med länsveterinären kommunen 2004. Länsstyrelsens senaste granskning av Bräcke kommuns djurskyddsarbete utfördes 2005, då i samverkan mellan länsveterinär och Länsstyrelsens miljövårdsenhet.

Livsmedelsverket noterade 2004 följande avvikelser i kommunens livsmedelskontroll:

- Tillsynsplanering sker för närvarande ej.
- Prioritering av arbetsuppgifter vid resursbrist inom livsmedelsområdet görs ej av nämnden.

I en rapport efter besöket 2005 hade Länsstyrelsen följande synpunkt på djurskyddskontrollen:

- Otillräckliga personella resurser och bristande kompetens för att bedriva en förebyggande djurskyddskontroll.
- Otillfredsställande behovsinventering och tillsynsplanering.

Länsstyrelsen har också granskat uppgifterna i kommunens årsrapporter till Livsmedelsverket respektive Djurskyddsmyndigheten för åren 2005 och 2006. Länsstyrelsen konstaterar att kommunen fram till och med 2004 inte har haft tillräckliga resurser för att utföra det kontrollarbete, som den egna behovsinventeringen visat är nödvändig. Förhållandet har gällt både för livsmedelskontrollen och för djurskyddskontrollen. Kommunen har senare förstärkt resurserna för dessa ansvarsområden.

UNDERLAG FÖR LÄNSSTYRELSENS SLUTSATSER

Följande uppgifter framkom vid Länsstyrelsens besök den 31 maj i år och av dokument som kommunen tillhandahållit.

Kommunens organisation

Under senare år har kommunen haft långt gående planer på att upprätta kommunsamverkan med Ragunda kommun inom det här aktuella myndighets- och förvaltningsområdet. Kommunen menar att man tappat en del i arbetstakt under tiden. Dessa planer har nu övergivits.

Kommunen har sedan den 1 januari 2007 en ny organisation. Under kommunfullmäktige är nu en bygg- och miljönämnd politiskt ansvarig för alla myndighetsfrågor inklusive livsmedelskontroll och djurskydd. Förvaltningen är uppbyggd så att verksamheten bedrivs vid en bygg- och miljöavdelning. Budgetramar beslutas av fullmäktige efter äskanden från nämnden.

Specifika uppgifter om livsmedelskontrollen

Med stöd av en checklista, som Livsmedelsverket använt på senare år vid sina kommuninspektioner, nedtecknade Länsstyrelsen utifrån kommunens svar de uppgifter, som redovisas enligt nedan. Länsstyrelsen valde ut och granskade också akterna för tre kontrollobjekt, en livsmedelsbutik, en privat restaurang och en mindre köttproduktanläggning.

Specifika uppgifter om djurskyddskontrollen

Utifrån bland annat Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn med mera har Länsstyrelsen gjort en egen checklista för att sammanställa en relevant redovisning av kommunens djurskyddskontroll som redovisas enligt nedan. Länsstyrelsen har granskat tre ärendeakter, som kommunen valt ut.

SLUTSATSER OCH OMDÖMEN

Av genomgången med kommunens politiker och tjänstemän vid besöket och granskningen av de handlingar som presenterats har Länsstyrelsen dragit vissa slutsatser om hur Bräcke kommun uppfyller kraven som offentlig kontrollmyndighet inom livsmedels- och djurskyddsområdena.

Överensstämmelse med planerade åtgärder

Länsstyrelsen bedömer, att Bräcke kommun har en tämligen god kännedom om vilka kontrollobjekt man har ansvar för men att kommunen ännu inte gör någon noggrann och detaljerad planering av verksamheten. Så som förvaltningen prioriterar arbetsuppgifterna, förefaller verksamheten ändå ganska väl överensstämma med centrala direktiv och riktlinjer. Tidigare resursbrist har åtgärdats och förutsättningar för en planerad kontrollverksamhet skapas nu genom objektinventeringar, riskklassificeringar och utdebitering av kontrollavgifter med mera.

Genomförande

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen fortfarande inte utför någon regelbunden planerad och riskbaserad offentlig livsmedelskontroll. Verksamheten inom livsmedelsområdet består främst av sådana förberedande åtgärder, som är en förutsättning för kontrollverksamheten. Tidigare resursbrist och ett nytt regelverk torde sammantaget kunna förklara denna situation. De inspektioner som ändå utförs, har snarare initierats av andra än av kommunen. Det kan röra sig om anmälningar, missförhållanden eller önskemål från verksamhetsutövare om tillstånd eller annat.

Djurskyddskontrollen förefaller däremot under innevarande år löpa enligt en uppgjord plan, som är baserad på en riskanalys av olika kategorier djurhållning, även om anmälningsärenden också här tar en stor del av resurserna.

Länsstyrelsen kan se ett behov av planerad kompetensutveckling liksom vissa behov av förbättrad ärendehandläggning inom såväl livsmedelskontrollen som djurskyddskontrollen även om Länsstyrelsen bedömer att kommunens inspektörer är kunniga och engagerade inom sina sakområden.

Utifrån de granskade fallen anser Länsstyrelsen att kommunen bör förbättra kontrollen vid misstanke om avvikelse och uppföljningen av att påvisade brister åtgärdats samt kräva och dokumentera att villkoren uppfylls i samband med tillståndsärenden. Viktig information om huruvida besöket är föranmält eller oanmält bör ingå i dokumentationen. Handläggningsrutiner bör ses över från förvaltningsmässig synpunkt.

Länsstyrelsen måste särskilt notera avvikelsen att uppföljning av påpekade brister vid Livsmedelsverkets normerande inspektion 2004 inte kan styrkas. Länsstyrelsen noterar också med oro, att två granskade livsmedelsverksamheter och enligt uppgift många fler saknar ett relevant egenkontrollprogram. Detta måste hanteras vid fortsatta prövningar om godkännande.

Ändamålsenlighet utifrån målen

Bräcke kommun har länge haft otillräckliga resurser för en regelbunden kontrollverksamhet av livsmedelssäkerhet och djurskydd. Kontrollarbetet släpar efter, även om resurserna förstärkts och planeringen förbättrats.

Detta kan fortfarande leda till att brister i livsmedelsföretag inte åtgärdas och att egenkontroll inte revideras samt att ingripanden med stöd av djurskyddslagen kommer först i sent skede när djur redan utsatts för lidande.

Sammanfattningsvis kan Bräcke kommun ännu inte anses bedriva en fullt ändamålsenlig livsmedels- och djurskyddskontroll. Kommunen har redovisat åtgärder, som talar för att situationen är på väg att påtagligt förbättras. Länsstyrelsen vill understryka att nämnden noga måste bevaka och säkra de förbättringar som gjorts och skapa förutsättningar för ytterligare åtgärder.

REKOMMENDATIONER
Länsstyrelsen rekommenderar Bygg- och miljönämnden i Bräcke kommun att:

- Vidmakthålla tillräckliga resurser för att bedriva en förebyggande och riskbaserad livsmedels- och djurskyddskontroll, som svarar mot de beräknade behoven. Kommunen bör använda debiterade kontrollavgifter för att planera och genomföra en riskbaserad offentlig kontroll, när nu objekten är kända och klassificerade.

- Fullfölja processen med att godkänna alla livsmedelsverksamheter, och då särskilt se till att alla har relevanta egenkontrollprogram.

- Vid planering av kontrollverksamheten särskilt ange vilken verksamhet, som är finansierad med kontrollavgifter. Planering av kontrollverksamhet bör också vara flerårig eftersom en riskbaserad kontroll medger flexiblare intervaller.

- Utvärdera förvaltningens arbetsmetoder, handläggnings- och dokumentationsrutiner samt behov av kompetensutveckling för att, mot bakgrund av Länsstyrelsens slutsatser, vidareutveckla och upprätthålla en effektiv, rättssäker och uppföljningsbar myndighetsutövning inom livsmedels- och djurskyddsområdet.

HANDLINGSPLAN
Länsstyrelsen anmodar Myndighetsnämnden att redovisa en plan för de åtgärder nämnden avser att genomföra med anledning av Länsstyrelsens rekommendationer. Länsstyrelsen önskar ta del av en sådan plan före årets slut.

Anders Norling	Åsa Regnander-Dahl
länsveterinär	biträdande länsveterinär

Redovisning av specifika uppgifter om livsmedelskontrollen i Bräcke kommun

BEHOVSINVENTERING

Kommunen har god kännedom om antalet objekt inom livsmedelskontrollen, eftersom alla objekt är tillståndspliktiga eller skall registreras. I rapporten till Livsmedelsverket för 2006 angav kommunen totalt 66 livsmedelsanläggningar, dricksvattenanläggningar är i detta sammanhang inte medräknade, fördelade på gängse kategorier. I år uppger man att man har 110 kontrollobjekt. Ökningen kan förklaras av den vidgade definitionen av livsmedelsanläggningar och att tidigare tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen nu redovisas som verksamheter.

Alla verksamheter uppgavs ha riskbaserats och fått beslut om nya kontrollavgifter. Förvaltningens tjänstemän gör en årlig behovsutredning, som underlag för nämndens beslut om hela det samlade förvaltningsansvaret.

TILLSYNSPLANERING

Kommunen har ännu inte någon regelrätt specifik plan för livsmedelskontrollen. Den inspektör, som har livsmedelkontrollansvaret på heltid, planerar och prioriterar själv sin tid efter behov och förutsättningar. Avsikten är att inspektören skall färdigställa en kontrollplan, som sedan skall fastställas av nämnden.

Verksamheten följs regelbundet upp på tjänstemannanivå tre gånger om året, i april augusti och december. Läget skall också redovisas för kommunfullmäktige i halvårs- och årsberättelser. Detta ger underlag för möjliga omprioriteringar mellan olika förvaltningsansvar. I detta sammanhang nämner kommunens representanter att man försöker skapa nyckeltal och presentera konsekvensbeskrivningar för fullmäktige till vägledning för det politiska ansvaret.

RESURSER OCH KOMPETENS

Jämfört med situationen vid Livsmedelsverkets och Länsstyrelsens föregående besök i Bräcke 2004 har kommunen förstärkt livsmedelskontrollen. Nu har en heltids årsarbetskraft avsatts för denna verksamhet, mot halva denna resurs tidigare. Samtidigt har kraven ökat i och med de nya livsmedelsförordningarna och det ökade antalet verksamheter, som skall kontrolleras. Om resurserna är tillräckliga eller måste utökas ytterligare räknar man med att kunna bedöma om något år. Genom att alla livsmedelsföretag fått nya riskbaserade kontrollavgifter bör kommunen ha tillförsäkrat sig en tillfredsställande grad av avgiftsfinansiering av kontrollverksamheten.

I princip skulle nämnden besluta om prioritering av verksamheten vid resursbrist. Om resurserna för tillfället är tillräckliga eller inte är inte fullt utvärderat.

I den nuvarande organisationen finns således en kontinuerligt huvudansvarig inspektör för livsmedelskontrollen. Denna har inte formell grundutbildning som livsmedelsinspektör, men har efter hand fortbildats i sitt arbete vid förvaltningen. Det finns ett kvarstående behov av planerad kompetensutveckling. Någon plan för detta är inte fastställd, men det finns en ambition att upprätta en sådan. Inspektören har medverkat i till exempel Livsmedelsverkets utbildningar om den nya lagstiftningen, HACCP och systemtillsyn och styr tills vidare själv sin fortbildning efter behov och tillgång.

Nämnden har inte beslutat om något preciserat ekonomiskt utrymme för kompetensutveckling. Finansieringen har i praktiken inte varit något problem. Man deltar som regel vid centrala och regionala kurser och konferenser ordnade av Livsmedelsverket och Länsstyrelsen.

RAPPORTERING

Bräcke kommun har fullgjort årlig elektronisk rapportering av sin livsmedelskontroll direkt till Livsmedelsverket. Länsstyrelsen har inför denna revision tagit del av uppgifterna för 2005 och 2006. Rapporteringen överensstämmer med de upplysningar som lämnades vid vårt besök.

KONTROLLARBETET

Med otillräckliga resurser har under tidigare år Livsmedelsverkets dåvarande rekommenderade tillsynsfrekvens, med ett kontrollbesök årligen, inte kunnat följas. Resurserna för livsmedelskontroll har som nämnts närmast fördubblats sedan 2004. Enligt rapporteringen till Livsmedelsverket inspekterades alla anläggningar under 2005. Under 2006 gjordes ungefär lika många inspektioner. Antalet anläggningar hade dock dubblerats varför endast hälften hade besökts. Den utförda tillsynen under 2006 har i hög grad varit kopplad till godkännande och riskklassificering av nya verksamheter och kan ses som en uppdaterande objektinventering.

Enligt vad som uppgavs skrivs inte inspektionsrapporter vid varje besök eller mindre inspektion. Rapporter upprättas endast vid fullständiga offentliga kontroller av en verksamhet. De senaste årens utökade inspektionsverksamhet har inte i någon högre grad omfattat sådan dokumenterad offentlig kontroll. Tillsynsverksamheten har dominerats av besiktningar inför nya godkännanden och riskklassificeringar.

Checklistor har använts vid regelrätt offentlig kontroll, tidvis även datoriserad tillsyn. Inspektören brukar gå igenom inspektionsresultatet med verksamhetsutövaren både på plats och efter att rapporten skickats ut. Det uppgavs finnas en delegationsordning som möjliggör korrigerande åtgärder vid avvikelser i en verksamhet men inte upprättade skriftliga rutiner för detta. Det ställs också krav på åtgärder inom en angiven tid. Att åtgärder vidtas följer man upp med återbesök. Inspektören bedömer om eller när ett ärende behöver lyftas till nämnden för föreläggande eller annan åtgärd. Möjligheten att förelägga är delegerad till respektive inspektör.

Samtliga livsmedelsföretag i kommunen uppgavs inte ha ett fungerande egenkontrollprogram. Ungefär en tredjedel har kontrollprogram baserade på HACCP-principen och med utbildningsplaner, dokumentation med mera. Övriga kan ha uppfyllda grundförutsättningar och ett äldre, mer eller mindre passivt, kontrollprogram eller helt sakna ett sådant. Kommunen har ambitionen att agera mot företag som inte har eller inte följer sina egenkontrollprogram.

Kommunen deltar som regel i projektinriktad livsmedelskontroll, både nationella provtagningsprojekt och regionalt projekt- och samverkansarbete.

LÄNSSTYRELSENS SYNPUNKTER PÅ GRANSKADE ÄRENDEN

Länsstyrelsen hade på förhand bett att få ta del av de samlade handlingarna, akterna, rörande tre kontrollobjekt.

Det ena var en livsmedelsbutik vid vilken Livsmedelsverket gjorde en normerande inspektion 2004. Vid den normerande inspektionen noterade Livsmedelsverket en rad brister, som kommunen sedan förväntades följa upp genom egen tillsyn. Av den granskade akten framgår inte att kommunen kontrollerat att bristerna i verksamheten åtgärdats. Livsmedelsverkets rapport saknas i akten. Kommunen uppgav att denna rapport jämte dokumentation om viss uppföljning kan ha förkommit. Ärendet handlades vid den tidpunkten av en tidigare förvaltningschef, som nu slutat. I akten, som sträcker sig från ett godkännande 1984, finns inga utförliga inspektionsrapporter. Från 1993

finns noterat att ett egenkontrollprogram fastställts. Från senare år finns en notering 2003 om att det saknas egenkontrollprogram men för övrigt inga anmärkningar. Och inga noteringar om den normerande inspektionen, om någon uppföljning eller om hur situationen är för närvarande.

I den andra akten över ett storkök, restaurangen i en konferensanläggning, fanns ingen fullständig inspektionsrapport sedan godkännandet 1993. Där fanns endast ett beslut om fastställande av egenkontrollprogram från 1994 och ett antal noteringar om tilldelad årlig kontrollavgift från senare år. Där fanns också ett par yttranden med anledning av tillstånd för alkoholutskänkning. Med andra ord finns ingenting som dokumenterar att kommunen utfört offentlig kontroll i verksamheten sedan den startade eller som styrker att verksamheten är tillfredsställande.

Den tredje akten avsåg en småskalig köttproduktanläggning med tillverkning och rökning av bland annat korv. Även denna akt var mycket knapphändig när det gäller relevant dokumentation. Det finns en notering om att anläggningen är godkänd av kommunen 2002. Det saknas dock ritningar över anläggningen och noggrannare beskrivning av verksamheten. Det finns en inspektionsrapport från 2003 med flera anmärkningar, bland annat att egenkontrollprogram saknas. I en annan notering från till synes samma tillfälle är frånvaron av egenkontrollprogram redovisad som enda avvikelse. Ett beslut om förnyat godkännande från 2003 hänvisar till planritning och verksamhetsbeskrivning, som dock saknas i akten. Av tillgängliga handlingar framgår att verksamheten alltjämt saknar ett egenkontrollprogram.

Länsstyrelsen utesluter inte att det finns ytterligare handlingar som rör dessa verksamheter utöver vad som hålls samlade i akten. Kommunens handläggning bedöms vid detta tillfälle utifrån de dokument som presenterats.

Anders Norling
länsveterinär

Redovisning av specifika uppgifter om djurskyddskontrollen i Bräcke kommun

BEHOVSINVENTERING

Inom djurskyddsområdet finns 110 kända objekt. En heltäckande genomgång av objekten har inte gjorts sedan 1994. När det gäller hästar är det ett mörkertal. Man känner inte till alla enskilda hästhållare men större objekt med hästar finns med i objektsförteckningen liksom kennlar och lantbrukare som får EU-stöd samt djurhållningar med lantbrukets djur som inte har stöd.

Uppdateringen sker med hjälp av telefonförfrågningar, besök på gården, stödregister och CDB samt vid anmälan om missförhållanden.

TILLSYNSPLANERING

Behovsutredningen bygger på egen erfarenhet och Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsynsintervall med mera (2004:9 Saknummer L4).

2007 beräknas behovet till 500 timmar. Uträkningen bygger på att ett besök tar fem timmar.

Behovsutredningen och tillsynsplaneringen med resursfördelning fastställs av nämnden. Prioriteringar på gårdsnivå är delegerat till tjänsteman. Riskbaserad prioriteringsordning finns och man har i nämnd ordning prioriterat besättningar med köttproduktion, mjölkkobesättningar, get- och fårbesättningar, hästar och kontroll av att mjölkkor får lagstadgad betestid. Högsta prioritet är att besöka gårdar där lång tid gått sedan de besökts.

RESURSER OCH KOMPETENS

Man har för år 2007 mera resurser avsatta än det beräknade behovet. Nämnden har prioriterat djurskyddsfrågorna och har fått ökade anslag innevarande år. 2006 hade man 0,3 årsarbetskraft och 2007 har man 0,5 årsarbetskraft. Inom tjänsten ryms även viss miljötillsyn.

Personalen som används i djurskyddskontrollen består av en lantmästare med påbyggnadsutbildning i miljöförvaltning 5 poäng och tillsyn och brott 5 poäng. Eventuellt ska detta kompletteras med B-kurs i djurskydd under hösten 2007. Djurskyddsinspektören tjänstgör även på halvtid i Ånge kommun.

Kommunen anser att kompetensutveckling är mycket viktigt och förvaltningen har avsatt 65 000 kronor för detta. Inspektören deltar i det regionala samverkansarbetet.

RAPPORTERING

Kommunen rapporterar till Djurskyddsmyndigheten via Internet. Rapporteringen upplevs som svår. Kommunen har angivit att kontrollen i huvudsak utförs i enlighet med Djurskyddsmyndighetens allmänna råd men detta stämmer inte. Man utförde inte så många kontroller. Efter rapporteringen har man inte haft tillgång till inrapporterade uppgifter.

KONTROLLARBETET

Djurskyddskontrollen var under 2006 i det närmaste helt händelsestyrd, det vill säga resurserna gick i huvudsak till anmälningsärenden. Mycket tid gick åt till en getgård som hade problem med djurhälsan.

2006 hade kommunen ingen kontrollplan. Man kontrollerade tio objekt varav de flesta var anmälningsärenden.

2007 planerar man, utöver inkommande ärenden, att utföra planerad kontroll enligt prioriteringslista. Man ska utföra fyra fullständiga tvärvillkorskontroller 2007. Kommunens verksamhetsplan visar inte hur många övriga kontroller som planeras.

Alla förekommande ärenden utom vitesföreläggande är delegerade till tjänsteman. Det gäller såväl om polisanmälan ska göras, om ärendet ska skickas till Länsstyrelsen för prövning av djurförbud eller om det ska beslutas om omedelbart omhändertagande.

De styrdokument som personalen arbetar efter är djurskyddslagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, Djurskyddsmyndighetens allmänna råd om tillsyn med mera och i viss mån EU-regelverk. Checklistor används ibland men man anser att de leder till att kontrollen lätt blir alltför låst.

Skriftligt inspektionsprotokoll skickas till djurhållaren efter besöket. Djurhållaren får själv föreslå åtgärdsplan. Uppföljning sker.

Djurhållarna debiteras för kontrollen enligt timtaxa som är 650 kronor per timme. Kostnadstäckningen för djurskyddskontrollen är 25 procent.

Länsstyrelsen har vid besöket granskat dokumentationen i tre olika ärendetyper för att bedöma kontrollernas kvalitet och enhetlighet. Ärendena valdes ut av kommunen vid besöket.

Dokumentkontroll av ett anmälningsärende visar att kontrollen utfördes fem dagar efter en anmälan som gällde hundhållning. Ägaren har avyttrat hunden. Ärendet ska följas upp. I ett tillståndsärende har kommunen beviljat tillstånd för hästverksamhet enligt 16 § djurskyddslagen. Det framgår inte av handlingarna om eller hur kommunen har kontrollerat att sökanden är lämplig att bedriva verksamheten.

Vid ett planerat tillsynsärende har man utfört en fullständig tvärvillkorskontroll och noterat brister i stalljournalen.

LÄNSSTYRELSENS SYNPUNKTER PÅ GRANSKADE ÄRENDEN

Dokumentgranskningen visar att handläggningen och dokumentationen i stort sett utförs på ett korrekt sätt.

I tillståndsärenden enligt 16 § djurskyddslagen är personens lämplighet, samt att denne förfogar över lämpliga lokaler, ett villkor för att tillstånd ska beviljas. Att sådan prövning har utförts bör framgå av dokumentationen.

Åsa Regnander-Dahl
biträdande länsveterinär

Länsstyrelsens tillsyn enligt plan- och bygglagen i Bräcke kommun

Närvarande:
Erling Håkansson, byggnadsinspektör, Bräcke kommun,
Bo Hamberg, byggnadsingenjör, Länsstyrelsen Jämtlands län.

BAKGRUND

Länsstyrelsen har enligt 2 kapitlet 8 § plan- och bygglagen (1987:10, PBL) tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet.

Enligt årets regleringsbrev skall länsstyrelsernas tillsyn över byggnadsväsendet medverka till en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av PBL, lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk med mera, samt Boverkets föreskrifter i syfte att uppnå en god kvalitet i byggande och förvaltning. Länsstyrelserna skall särskilt inrikta sin tillsyn på hur kommunerna vid tillståndsprövning och vid kontroll och tillsyn enligt 9 kapitlet PBL, har uppmärksammat och arbetat för att kraven avseende energieffektivisering vid byggande får genomslag i den byggda miljön.

Inom verksamhetsgrenen utåtriktat sektorsövergripande arbete har länsstyrelserna som ett mål i regleringsbrevet att tillsammans med andra aktörer verka för att samhället blir tillgängligare för alla. Länsstyrelsen skall i sin återrapportering av detta mål bland annat redovisa hur man medverkat till att uppnå detta mål i samband med samråd och tillsynsarbete enligt plan- och bygglagen.

TILLSYNEN ÖVER PLAN- OCH BYGGNADSVÄSENDET I KOMMUNEN

Länsstyrelsen har koncentrerat sin tillsyn på de verksamhetsområden som anges i regleringsbrevet. Tillsynen är av övergripande karaktär och har i första hand inriktats på hur kommunen i bygglovsprocessen bevakar och arbetar för att kraven på energihushållning och tillgänglighet till och i byggnaden uppfylls. I tillsynen ingår även en uppföljning av den enkätundersökning om enkelt avhjälpta hinder som genomfördes i kommunen under hösten 2005.

Kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet fullgörs av bygg- och miljönämnden. Den huvudsakliga ärendehandläggningen sker inom bygg- och miljöavdelningen med byggnadsinspektören som ansvarig handläggare och beslutsfattare i den typ av ärenden som tillsynen avser.

Byggnadsinspektören har redovisat kommunens rutiner i bygglovsprocessen och redogjort för handläggningen av bygganmälan och genomförandet av byggsamråd samt upprättande, granskning och beslut om kontrollplan.

Byggverksamheten i kommunen ligger på en låg nivå. Det innebär att underlagsmaterialet för redovisningen är begränsat till ett fåtal ärenden under de senaste åren som omfattas av de krav på energihushållning och värmeisolering samt krav på tillgänglighet, som ställs i Boverkets byggregler (BFS 1993:57, BBR).

Ett förslag till kontrollplan som kommit in i ett större nybyggnadsprojekt har ännu inte behandlats i byggsamråd. Enligt Länsstyrelsens bedömning skall bestämmelserna i 9 kapitlet 12 § första stycket 3 PBL tillämpas i ärendet vilket innebär att det krävs en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklarationer för byggnader. Bygganmälan i detta ärende har kommit in före den 30 juni 2007 och byggherren har därför möjlighet att välja om de nya eller de äldre bestämmelserna om energihushållning i Boverkets byggregler skall tillämpas i ärendet.

Kommunen säkerställer i samråd, granskning och beslut om kontrollplan att projektet uppfyller kraven i Boverkets byggregler på energihushållning och tillgänglighet. Ett exempel på kontrollplan har redovisats.

Inom ramen för sin byggtillsyn år 2005 genomförde Länsstyrelsen en enkät-undersökning i länets kommuner. Syftet med enkäten var att få en inblick i hur kommunerna tillämpade kraven på undanröjande av enkelt avhjälpta hinder för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser.

En ny genomgång av frågorna i enkäten visar att kommunen inte har fått in några anmälningar om enkla hinder som inte är avhjälpta och att kommunen inte har genomfört någon aktiv tillsynsinsats eller aktivt informerat om Boverkets föreskrifter (HIN) på området.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING AV KOMMUNENS TILLSYN OCH KONTROLL ENLIGT PBL

Länsstyrelsen finner att kommunen i sin tillståndsprövning, kontroll och tillsyn enligt 9 kap. PBL bevakar och säkerställer att kraven på energieffektivisering och tillgänglighet i den byggda miljön uppfylls. En viss tveksamhet finns ifråga om bestämmelsen i 9 kap. 12 § första stycket 3 PBL som trädde i kraft den 1 oktober 2006 och som innebär att det för större byggnadsprojekt krävs en redovisning av alternativa energiförsörjnings-system. Frågan är hur denna bestämmelse skall tillämpas bland annat i ett aktuellt ärende där det i projektet inte finns något realistiskt alternativ till den planerade energiförsörjningen via fjärrvärme.

Kommunen är väl insatt i de retroaktiva kraven om undanröjande av enkelt avhjälpta hinder och det mål som riksdag och regering har satt upp om att dessa hinder ska vara borta före utgången av år 2010.

Bo Hamberg
byggnadsingenjör

Tillsyn av planering och byggande med fokus på naturvård, strandskydd och fornlämningar i Bräcke kommun

Denna delrapport ingår i Länsstyrelsens samlade tillsyn under 2007 och har skett enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och kulturminneslagen. Från Länsstyrelsen har medverkat Lillian Rathje, kulturmiljö, Håkan Attergaard, naturskydd och Harry Westermark, hållbar samhällsplanering.

Tillsynen har skett mot bakgrund av regleringsbrevets uppdrag (se bilaga) och Länsstyrelsens erfarenheter av ärenden under det senaste året. Länsstyrelsen har haft en dialog med ansvariga tjänstemän. Bräcke har besökts vid två tillfällen, tidigt under året och efter semestrarna.

PLAN- OCH BYGGVERKSAMHET

Bräcke kommun har under 2006 inte antagit någon detaljplan. Kommunen har prövat cirka 150 bygglov och förhandsbesked samt prövat 48 strandskyddsdispenser. Kommunen är en av de tre jämtlandskommunerna som har en aktuell översiktsplan, antagen av fullmäktige 2003.

Bräcke är den enda jämtlandskommun som systematiskt har arbetat med att sammanföra och aktualisera detaljplanerna i sina två större tätorter Bräcke och Gällö.

Länsstyrelsen har inte haft anledning att sedan januari 2006 ur statlig synpunkt ifrågasätta något förslag eller beslut som rör planverksamheten, naturskyddet eller kulturminneslagen.

Ett problem är att kommunen saknar resurser för sin byggtillsyn. Ingen tillsyn sker till exempel när det gäller byggandet av fritidshus.

Naturvårdsverket har överklagat ett par strandskyddsdispenser till Länsstyrelsen som i sin tur har upphävt kommunens beslut. Det gäller en enkel golfbana vid Gällö och ett båthus.

Länsstyrelsens beslut grundas på den restriktiva rättstillämpning som råder. Länsstyrelsen delar i övrigt kommunens syn i översiktsplanen på strandskyddet och önskvärda framtida förändringar av tillämpningen. Bräcke och Ragunda var de kommuner i länet som hade tillämpat strandskyddslagstiftningen bäst enligt Länsstyrelsens tillsyn 2004.

NATURSKYDD

Den enda fråga av betydelse som tidigare vållat meningsskiljaktigheter berörde ett Natura 2000-område. I samrådet om översiktsplanen 2003 upptäckte Länsstyrelsen att kommunens avgränsning av Natura 2000-området – Gimån uppströms Holmsjön – inte omfattade vattenområdena uppströms Gimån. Redovisningsmissen berodde på en bristande kommunikation mellan Länsstyrelsen och kommunen. Den antagna översiktsplanen och Länsstyrelsens bevarandeplan redovisar dock de kommunala och statliga intressena och ger i dag en bra grund för skyddet av Natura 2000-området.

Länsstyrelsens engagemang koncentreras till Gimåns närområde. De generella hänsyn som bör tas inom hela tillrinningsområdet berör främst skogsbruket.

KULTURMINNEN

Kulturmiljöfunktionen har tillsyn över 20 byggnadsminnen per år men har inte något ärende i Bräcke. Tillsynen över att fornlämningar inte skadas berör främst skogsbruket.

Det är en brist att kommunen inte i sin bygglovprövning kontrollerar fornlämningar mot det mest tillförlitliga registret FMIS, Riksantikvarieämbetets fornlämningsregister.

PROBLEM OCH FÖRSLAG

Planeringsunderlag

Kunskapsunderlaget för de statliga intressena är svårtillgängligt. Kommunen har en egen databas kopplat till karta och ett ”GIS-tittskåp” där kommunala planer och vissa statliga intressen är redovisade. Det är dock svårt att hålla uppgifterna uppdaterade och i vissa fall förenat med stora kostnader. Kommunen behöver öppna flera statliga databaser för att få ett fullständigt underlag för prövning av enskilda bygglovärenden, strandskyddsdispenser eller andra beslut.

Bygglovhandläggare i Bräcke kommun saknar rutiner för att nyttja FMIS. En särskild personlig behörighet krävs för att läsa uppgifter i registret. Länsstyrelsen har i samråden begärt att länets kommuner använder registret, men har även lovat försöka koppla registeruppgifterna till den GIS-tjänst med statligt samlat planeringsunderlag som Länsstyrelsen kommer att införa.

Även kunskapen om Natura 2000-områdena brister och Länsstyrelsen kommer att översända data som kommunen kan lyfta in i sina GIS-databaser.

Vid Länsstyrelsens senaste tillsynsbesök diskuterades hur underlaget för kommunens handläggare kan förbättras. Länsstyrelsen redovisade sitt mål att samla det statliga planeringsunderlaget i en webbaserad GIS-tjänst för att öka tillgängligheten, effektivisera kommunernas och Länsstyrelsens arbete och säkerställa uppgifternas aktualitet. Kostnaderna för att få data från olika myndigheter kan också på så sätt minska. Länsstyrelsen har till exempel tillgång till avgränsningarna av fastställda planer och avser i sin webbtjänst även redovisa gränser för planer på gång.

STRANDSKYDD

Kommunen prövar dispenser från strandskyddet efter delegation från Länsstyrelsen. Bräcke kommun har i dispensärenden god kompetens för att bedöma friluftslivets intressen men har inte möjlighet att i detalj bedöma påverkan på växt- och djurlivet. En lösning kan vara att kommunen sänder samtliga dispensärenden på remiss till Länsstyrelsen.

Tillsynen av strandskyddet inte har delegerats till kommunen. Länsstyrelsen har framställt en tillsynsrapport över strandskyddet i länet 2004, men har haft otillräckliga resurser för att genomföra tillsyn i enskilda ärenden.

Kommunerna kan ibland få ansökningar om strandskyddsdispenser som inte är kopplade till ansökan om förhandsbesked och bygglov. Länsstyrelsen framförde att det i sådana fall är angeläget att kommunerna lämnar upplysningar om eventuella fornlämningar och om Länsstyrelsen i förekommande fall behöver kontaktas. Vid prövning av bygglov är kontrollen av eventuell påverkan på fornlämningar en kommunal angelägenhet. Om tillstånd krävs av Länsstyrelsen ska sökanden upplysas om detta.

BILAGA: TILLSYN ENLIGT LÄNSSTYRELSENS REGLERINGSBREV 2007

1.1.2.2, mål 3
Tillsynen över naturreservat, strandskyddsområden och andra skyddade områden, kulturhistoriskt värdefulla miljöer, byggnader och fornminnen med mera skall bidra till bevarandet samt förbättrade förutsättningar för hållbar förvaltning av naturmiljön och kulturarvet.

Återrapportering 3.
Länsstyrelserna skall redovisa viktiga insatser i vägledande syfte och effekter av tillsynen som rör natur- och kulturmiljön.

1.1.2.4, Mål 2 (Tillsyn över planväsendet).
Länsstyrelsernas tillsyn över planväsendet enligt PBL skall bidra till en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av lagen i syfte att medverka till en hög kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen.
Återrapportering 2.

Länsstyrelserna skall redovisa hur tillsynen över planväsendet bedrivits.

Harry Westermark,
länsarkitekt

Lillian Rathje,
länsantikvarie

Håkan Attergaard,
chef för naturskydd

Tillsyn av överförmyndarnämnden

Länsstyrelsen kontrollerar att överförmyndarnämndens mottagningstid är anslagen på kommunens officiella anslagstavla och utanför handläggarens dörr. Överförmyndarnämndens mottagningstid är måndag till fredag 8.00 – 12.00.

Ersättare finns för handläggaren vid semester eller sjukdom, ersättare träder även in vid större arbetsanhopning, till exempel vid genomgång av årsredovisningarna. Det har skett en resursförstärkning från den 1 januari 2007 med 25 procent, för närvarande arbetar handläggaren heltid med överförmyndarfrågor.

Överförmyndarnämnden använder datasystemet Värna för diarieföring.

Överförmyndarnämndens rutiner över diarieföring av inkomna handlingar gås igenom. Länsstyrelsen informerar om att inkommen handling skall registreras i diariet. Information ges även om att sekretessbelagda uppgifter inte får sättas in i allmän pärm för inkomna handlingar som inte diarieförs utan de skall diarieföras. Den pärm som finns med handlingar som inte diarieförs gås igenom. Pärmen innehåller mest allmän information och inbjudningar till konferenser, kurser och liknande.

Länsstyrelsen ger även allmän information om sekretessbelagda handlingar, allmänna handlingar, vikten av tjänsteanteckningar och allmän diarieföring. Antalet ärenden i överförmyndarnämnden ligger ganska konstant men fler ärenden kommer in och fler ärenden avslutas årligen jämfört med tidigare år. Fördelningen ser ut enligt följande:

- 106 godmanskap
- 20 förvaltarskap
- 4 föräldraförvaltning (aktiv)
- 2 särskild förmyndare.

Förvaltarskapen ses över årligen. Det finns för närvarande inget aktuellt ärende, möjligtvis ett ärende, där förvaltarskap skall ändras till godmanskap. Det inkommer rapport från förvaltarna varje år. En person har överklagat förvaltarskapet.

Det upplevs inte som att det finns problem mellan gode män och personal på boende förutom i något enstaka fall när det gäller gruppboende. Det är gode mannen eller förvaltaren som är ansvarig för huvudmannens ekonomi.

Länsstyrelsen delar nämndens uppfattning att nämnden skall ta tillvara huvudmannens intressen och inte de anhörigas i de fall dessa inte stämmer överens.

Överförmyndarnämnden har inte kännedom om något bedrägeri eller misstänkt bedrägeri. Det finns ingen i nämnden som samtidigt är god man.

Årsredovisningarna skickas in med bland annat bilagor, verifikationer och bankutdrag. Överförmyndarnämnden har på senare år utfört grundligare kontroll av inkomna årsredovisningar än tidigare. Granskningen av årsredovisningar tar tid och nämnden lägger även ned mer resurser på granskningen av årsredovisningarna.

Årsredovisningarna inkommer till stor del till nämnden. Det finns emellertid en del som inkommer senare och som måste erinras och föreläggas innan årsräkning inkommer. För närvarande är det sex stycken som är kvar och som fått två påminnelser. Vid nästa nämndmöte kommer frågan om föreläggande vid vite att tas upp. Det är ofta samma gode män som årligen är sena med att ge in årsräkning.

Årsredovisningarna är i de flesta fallen bra. Ibland kan viss misstämning råda oftast på grund av överslag skett istället för redovisning på öret.

Det finns något enstaka ärende där nämnden medgett befrielse från skyldighet att lämna årsredovisning. Dessa befrielser ses över årligen. Länsstyrelsen informerar om sin syn över JO:s uttalande om årlig omprövning av beslut om befrielse från skyldighet att lämna årsredovisning.

Det är inte lätt att hitta gode män och förvaltare, särskilt för svårare uppdrag är det problem. Viss annonsering har skett i kommunbladet. Nämnden har viss lokalkännedom och med hjälp av handläggaren och andra av kommunens tjänstemän erhåller man kännedom om de personer som bor inom kommunen. Överförmyndarnämnden, genom handläggaren, träffar även den person som anmält sitt intresse som god man innan förordnandet för att etablera en kontakt och bilda sig en uppfattning.

Nämnden har några erfarna gode män/förvaltare som får rycka in i svårare eller besvärliga ärenden. En gode man/förvaltare har fem uppdrag, det är det högsta antalet huvudmän per god man.

Överförmyndarnämnden funderar över att anordna kurs eller studiecirkel för gode män avseende redovisning. Nya gode män får en handbok för förvaltare vid ett personligt möte. Därutöver hålls en informationsträff per år.

De flesta gode männen och förvaltarna är förordnade för alla tre områdena. Antalet med endast bevaka rätt ökar emellertid, på grund av att behov finns inför ansökan om annat boende.

Överförmyndarnämnden förordnar både anhöriga och utomstående till gode män. Det varierar beroende på ärende och om huvudmannens förmåga till eget val.

Handläggaren och ordförande deltar i de årliga länsträffar för överförmyndare som anordnas cirka fyra gånger per år. De deltar även i Föreningen Sveriges Överförmyndares möten.

Det har hänt att god man bytts ut på begäran av huvudman. Vidare har någon god man bytts ut efter problem att lämna årsredovisning.

Det finns inte någon god man som har affärsförbindelse med sin huvudman.

Länsstyrelsen går igenom de klagomål som inkommit till Länsstyrelsen avseende överförmyndarnämndens handläggning och verksamhet.

Stickkontroll av register kontra akter görs av Länsstyrelsen.

Vid behov kontaktas jurist Staffan Hillström, Östersunds kommun, som nämnden köer tid av om 4 timmar per vecka. Viss kontakt has även med Eva von Scheele vid Kommunförbundet.

LÄNSSTYRELSEN TAR MED FEM AKTER FÖR GRANSKNING

Akt 1

Länsstyrelsen har granskat åren 2001-2007.

Den 14 mars 2002 har överförmyndarnämnden fattat beslut att ge tillstånd om uttag från spärrat konto om 10 000 kronor med angivande av semesterresa. Det finns emellertid inte någon tjänsteanteckning eller annat material som visar att gode mannen begärt att få ta ut medel.

Den 15 augusti 2005 har överförmyndarnämnden fattat beslut att ge tillstånd om uttag från spärrat konto om 9 000 kronor med angivande av semesterresa. Det finns

emellertid inte någon tjänsteanteckning eller annat material som visar att gode mannen begärt att få ta ut medel.

Akt 2
Tjänsteanteckning daterad den 1 september 2003 finns även direkt antecknad i dagboken. Att en tjänsteanteckning är upprättad skall framgå av dagbokblad men innehållet skall skrivas på särskild handling och inte direkt i dagboken.

Efter bilaga 11 i akten ligger en skrivelse med vad som synes vara anteckningar om telefonsamtal daterade med en rad olika datum. Handlingen återfinns inte i dagboken, det framgår inte heller klart vem som upprättat handlingen eller om den avser minnesanteckningar eller är tjänsteanteckningar.

Förteckning över egendom inkom enligt dagbok den 1 december 2003, förteckningen är emellertid inte försedd med ankomstdatum.

Enligt dagbok inkom årsräkning avseende år 2003 den 16 februari 2004. Inte heller den är försedd med datum för ankomst.

Den 11 maj 2004 har överförmyndarnämnden fattat beslut att ge tillstånd om uttag från spärrat konto om 10 000 kronor med angivande av betalning av elström med mera. Det finns emellertid inte någon tjänsteanteckning eller annat material som visar att gode mannen begärt att få ta ut medel.

Den 1 december 2004 har överförmyndarnämnden fattat beslut att ge tillstånd om uttag från spärrat konto om 10 000 kronor med angivande av betalning av livsmedel. Det finns emellertid inte någon tjänsteanteckning eller annat material som visar att gode mannen begärt att få ta ut medel.

Tjänsteanteckning daterad den 15 augusti 2005 är inte underskriven av den som upprättat tjänsteanteckning. Det framgår inte heller på annat sätt vem som upprättat tjänsteanteckningen.

Den 22 augusti 2005 har överförmyndarnämnden fattat beslut att ge tillstånd om uttag från spärrat konto om 20 000 kronor med angivande av betalning av elström och flyttkostnader. Det finns emellertid inte någon tjänsteanteckning eller annat material som visar att gode mannen begärt att få ta ut medel.

Enligt dagbok inkom årsräkning avseende år 2005 den 15 februari 2006. Den är inte försedd med datum för ankomst. Det finns emellertid ett makulerat exemplar av årsräkningen inlagd i gällande årsräkning och den makulerade årsräkningen är försedd med datum för ankomst.

Ansökan om uttag från spärrat konto är daterad den 18 september 2006 och överförmyndarnämndens beslut kom samma dag. Begäran om uttag är emellertid inte uppförd i dagboken och inte heller försedd med datum för ankomst till nämnden.

Årsräkning avseende år 2006 finns endast i kopieform i akten. Överförmyndarnämndens beslut ifråga om granskning och godkännande är i original på kopian. Årsräkning bör ges in i original och inte i kopieform. Av skrivelse som är odaterad och inte heller upptagen i dagboken framgår att nämnden återsänt årsräkning efter granskning samt att gode mannan skall lämna in kopia på skiftet.

Akt 3
Tillsynen har endast avsett handläggningen hos Överförmyndarnämnden i Bräcke kommun.

Det är svårt att avgöra om årsräkning avseende år 2004 stämmer avseende ingående behållning då inget äldre material finns i akten.

Den 26 oktober 2006 skickade överförmyndarnämnden en skrivelse till förvaltaren, men något svar synes inte ha inkommit och inte heller synes överförmyndarnämnden ha sökt efterforska svar.

Av dagboken framgår att årsräkning avseende år 2006 inkom den 27 februari 2007. Årsredogörelsen finns emellertid inte i akten.

Akt 4
Länsstyrelsen har granskat åren 2002-2007 då akten avseende tidigare år redan granskats av Länsstyrelsen i tidigare ärende.

Inkommande handlingar är diarieförda i dagbok men med lite väl utfylld text angående innehållet i inkomna skrivelser den 10 juni 2003 och den 13 juni 2003.

Akt 5
Den 20 april 2004 inkom läkarintyg angående behov av god man. Intyget är felaktigt upptaget i dagboken som inkommet från Socialstyrelsen, det är en vikarierande distriktsläkare vid Bräcke hälsocentral som gett in läkarintyget.

Överförmyndarnämnden har den 30 maj 2006 gett tillstånd till gode mannen att ta ut 10 000 kronor från spärrat konto. Av dagboksblad framgår att beslut är fattat den 20 juni 2006. De olika datumen överensstämmer inte. Begäran om uttagsmedgivande inkom till kommunen den 15 juni 2006, men den är inte upptagen i dagboken.

Den 24 april 2007 har överförmyndarnämnden fattat beslut att ge tillstånd om uttag från spärrat konto om 10 000 kronor med angivande av levnadsomkostnader. Det finns emellertid inte någon tjänsteanteckning eller annat material som visar att gode mannen begärt att få ta ut medel.

SAMMANFATTNING AV SYNPUNKTER EFTER GENOMGÅNG AV MEDTAGNA AKTER

- Överförmyndaren har vid tillsynstillfället uppgett att alla handlingar i varje akt inte har förts in i Värna. Detta medför att dessa handlingar inte syns på det dagboksblad som tas ut ur systemet.

- Tjänsteanteckning bör inte antecknas direkt i diariedatasystemet utan uppföras på särskild plats och uppgift om att tjänsteanteckning finns antecknas i diariet. En tjänsteanteckning skall innehålla uppgift om datum för upprättandet, vad den avser samt vem som upprättat den.

- När en handling inkommer till Överförmyndarnämnden skall den behäftas med ankomstdatum samt diarieföras i aktuellt ärende.

- När överförmyndarnämnden skickar frågor till en god man är det viktigt att uppföljning sker.

Inspektionen förklaras vara avslutad.

Marina Wallén Mattsson
jurist

Tillsyn av socialnämndens äldreomsorg

BESLUT

Tillsynen har visat att hemtjänsten i Gällö har en engagerad personal med ett fint synsätt. Enhetschefen är tydlig och ger personalen stöd. Länsstyrelsen konstaterar att verksamheten fungerar på ett bra sätt i själva utförandet, men att det finns brister i den sociala dokumentationen. Arbetet med det systematiska kvalitetsarbetet behöver utvecklas och intensifieras, det saknas exempelvis egna mål för hemtjänsten i Gällö.

Länsstyrelsen riktar kritik mot kommunstyrelsen med anledning av

- felaktig förvaring av handlingar som rörde enskilda
- att sammanfattande journalteckningar saknas
- bristande rutiner avseende social dokumentation.

Länsstyrelsen emotser senast den 7 december 2007 kommunstyrelsens redovisning av vidtagna och planerade åtgärder för att avlägsna de brister som påtalats.

Ärendet avslutas.

ÄRENDET

Länsstyrelsen har enligt socialtjänstlagen, SoL, tillsyn över socialtjänsten i länet. I tillsynsansvaret ingår bland annat att granska hur lagstiftningens intentioner och de nationella målen får genomslag i länets kommuner.

Verksamhetstillsynen genomfördes den 26-27 april 2007 inom Gällö hemtjänstområde i Bräcke kommun. Länsstyrelsen har granskat kvalitet och säkerhet.

Vid besök i verksamheten har Länsstyrelsen ställt likartade frågor till enhetschef, representanter för personalgruppen samt brukare.
De frågor som ställts handlade bland annat om mål, trygghet, självbestämmande, delaktighet, ansvar, rättssäkerhet, samverkan och bemötande samt förhållningssätt.

Tillsynen genomfördes i form av:

- Träff med representanter från PRO och SPF
- Gruppintervju med personalrepresentanter
- Intervju med brukare
- Intervju med enhetschef
- Granskning av socialtjänstakter i verkställighet.

Tillsynen avslutades med återföring och diskussion tillsammans med enhetschef, äldreomsorgschef, verksamhetschefen för äldreomsorgen och ordförande i kommunstyrelsen.

RESULTAT AV TILLSYNEN

Länsstyrelsen inledde tillsynen med att bjuda in de lokala pensionärsföreningarna till ett möte där representanter från PRO och SPF deltog. Information om syftet med tillsynen gavs och möjlighet fanns för de olika föreningarna att framföra synpunkter och funderingar angående hemtjänsten i Gällö. De hade inte något negativt att framföra om hemtjänsten. Enligt deras kännedom fungerade hemtjänsten bra. Några synpunkter och frågetecken om placeringen av det nya särskilda boendet som ska ersätta Gellinergården framkom och delgavs senare till ansvariga för äldreomsorgen i samband med Länsstyrelsens muntliga återföring av tillsynen.

Det är 23 anställda inom hemtjänsten i Gällö och de är organiserade i två olika vårdlag som arbetar både dag och kväll. Av de anställda är det 13 som är utbildade undersköterskor. Det fanns ytterligare 10 anställda i nattpatrullen och majoriteten av

den var undersköterskor. Vårdlagen träffar enhetschefen varje morgon och ibland även vid ytterligare tillfällen under dagen. Personalen upplever att han är lätt att nå om behov uppstår och de känner stöd av honom. De har personalmöten en gång var tredje vecka. Respektive vårdlag träffar också enhetschef och distriktssköterska var tredje vecka och går då igenom nya brukare och förändringar i insatser hos dem som redan har hemtjänst. Intervjuad personal kände inte till om det fanns några politiska mål för äldreomsorgen. Som mål för den egna verksamheten sade de att brukarna ska må bra. Enhetschefen hänvisade till omvårdnadsplanen där övergripande mål och effektmål för äldreomsorgen finns. Det finns inga egna nedbrutna mål för hemtjänsten i Gällö. Personalen ansåg att de i regel hade tillräckliga resurser för sitt uppdrag men upplevde att det kunde vara svårt att få extra personal vid arbetstoppar. Det framkom också att personalen saknade informationsmaterial om hemtjänsten.

Vid tillsynen framkom att enhetschefen anser att storleken på ansvarsområdet inte är hanterbart. Han har svårt att hinna med att sköta den sociala dokumentationen och annat går före. Organisationen upplevdes som otydlig och oklar av honom och han ansåg inte att den sociala dokumentationen var ett prioriterat område från ledningen.

Personalen arbetar med kontaktmannaskap men på grund av den nya indelningen i vårdlag som gjordes under våren 2007 är det ännu inte förankrat hos alla brukare vem som är deras kontaktperson. Av tillsynen framgick också att personalen på ett medvetet sätt planerade för kontinuitet hos brukarna. Till exempel försöker de ordna så att samma personal återkommer under dagen hos de brukare som har hjälp flera gånger per dag. Av de intervjuer som gjordes med brukarna framkommer det att de var trygga med hemtjänsten och att beviljade insatser överensstämde med upplevt behov. Brukarna upplevde inte att det var något problem att det var olika personal som kom. De ansåg att personalen tog hänsyn till hur de ville ha det i sina hem och de upplevde heller inte att personalen var stressad.

När ett beslut om bistånd enligt SoL 4 kapitel 1 § är fattat så kommer det upp som en bevakning i datasystemet och enhetschefen tar då ut själva insatserna och överför de till en arbetsplan som personalen får. Utredningen som ligger till grund för besluten om hemtjänst delges inte till personalen i hemtjänsten. Enligt enhetschefen är det oklart i organisationen hur det ska vara och olika enheter hanterar frågan på olika sätt. Personalen gör sedan en individuell plan i samråd med den enskilde hur insatserna skall utföras. Den planeringen förvarades samlat i en pärm som innehåller information till vikarier. De skriver löpande anteckningar i den så kallade IP-pärmen. Inga sammanfattande journalanteckningar görs av ansvarig enhetschef, däremot dokumenterar han exempelvis telefonsamtal från anhöriga.

Enhetschefen anser att han har ett bra samarbete med teamet som består av arbetsterapeut, sjukgymnast, enhetschef, biståndshandläggare och distriktssköterska. De träffas en gång per vecka och har även tät telefonkontakt.

Intervjuad personal känner till anmälningsplikten enligt 14 kapitel 2 § SoL, vid uppmärksammande av allvarliga missförhållanden inom omsorgen om äldre och funktionshindrade (Lex Sarah). Det framkom att personalen inte skriver avvikelser enligt SoL trots att blanketter fanns framtagna. Rutin för klagomålshantering finns. I samband med det årliga utvecklingssamtalet och lönesamtalet tas frågan om personalens utbildningsbehov upp. Av intervjun framkommer att enheten inte har för vana att diskutera jämställdhet utifrån ett brukarperspektiv men man anser inte att kvinnor och män får olika insatser beroende på kön utan att det är det individuella behovet som styr.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Enligt SOSFS 2006:5 (S) 5 § skall det av dokumentationen framgå vilka uppgifter som, i förekommande fall efter en prövning enligt bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), har lämnats till den som svarar för det praktiska genomförandet av en insats. Av dokumentationen skall det även framgå när och till vem uppgifterna har lämnats.

De uppgifter som behövs för att insatsen skall kunna genomföras på ett säkert sätt bör lämnas till den som svarar för det praktiska genomförandet av en insats. Vilka uppgifter som har lämnats bör dokumenteras i den journal som förts under handläggningen av ett ärende.

Vilka uppgifter som kan och bör lämnas måste handläggaren ta ställning till i varje enskilt ärende. Det är viktigt att den som ska genomföra insatsen får tillräckligt med uppgifter för att kunna genomföra det fattade beslutet. Utgångspunkten vid prövningen bör vara att de uppgifter som behövs för att insatsen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och säkert sätt bör lämnas. Som exempel kan nämnas bakgrund till beslutet, innehåll i beslutet, mål för insatsen och eventuella överenskommelser med den enskilde. Samtidigt är det inte självklart i alla ärenden att den som ska genomföra en insats ska få ta del av allt utredningsmaterial och beslutsunderlag. Särskild uppmärksamhet måste riktas mot uppgifter som avser andra personer än den som beslutet avser.

Länsstyrelsen kan konstatera att personalen som ska genomföra beslutade insatser i form av hemtjänst inte får tillgång till bakgrunden till beslutet vilket kan medföra en rättsosäkerhet.

Den sociala dokumentationen som regleras i 11 kapitel 5 § SoL är bristfällig. Handlingar som rör enskilda förvaras på ett felaktigt sätt. Huvudprincipen är att alla handlingar som rör en person bör hållas samman i en personakt. Sammanfattande sociala journalanteckningar förs inte. Länsstyrelsen konstaterar att det inom enheten finns en osäkerhet och bristande kunskap avseende kommunens egna rutiner för den sociala dokumentationen och vad lagstiftningen säger.

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. Det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet för utförandet av socialtjänstens uppgifter. Kvalitet i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Kraven på god kvalitet i socialtjänsten framgår av 3 kapitel 3 § SoL.

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:11) tydliggörs kraven på ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Där föreskrivs att ledningssystemet skall säkerställa att det finns uppföljningsbara mål utifrån SoL, att kvalitetsarbetets inriktning och omfattning anpassas till vad som krävs för att uppnå verksamhetens mål, att ansvarsfördelningen i kvalitetsarbetet fastställs, att personal, enskilda och grupper, till exempel brukarorganisationer ges möjlighet att vara delaktiga i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten samt att kvalitetsarbetet dokumenteras och kontinuerligt följs upp. Nämnden bör verka för att ledningssystemet integreras med de befintliga system för budget och verksamhetsplanering som nämnden har.

Länsstyrelsen konstaterar att arbetet med att utveckla det systematiska kvalitetssystemet brister och att det inte är ett prioriterat område i verksamheten.

Kjell Brickman
socialdirektör

Britt-Marie Hallin
socialkonsulent

Tillsyn om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

BESLUT

Länsstyrelsen har genomfört verksamhetstillsyn enligt 26 § lagen om stöd och service i Bräcke kommun avseende kommunstyrelsens stöd och service till funktionshindrade.

Länsstyrelsen konstaterar brister när det gäller uppsökande verksamhet, långsiktig planering och handläggningsrutiner. I övrigt gör Länsstyrelsen vissa påpekanden avseende otydligheter i insatsen bostad med särskild service.

Länsstyrelsen riktar kritik mot kommunstyrelsen avseende

- mål, planer och kvalitetssystem där brister som framkom vid Länsstyrelsens tillsyner år 2000 och 2004 fortfarande kvarstår
- den rutinmässiga tidsbegränsningen av beslut om LSS-insatser vilket äventyrar kontinuiteten i insatserna och riskerar att skapa otrygghet för den enskilde som heller inte får en individuell bedömning av sina behov.

Länsstyrelsen emotser kommunens plan för hur brister och omständigheter där Länsstyrelsen riktat kritik skall åtgärdas. Planen skall vara Länsstyrelsen tillhanda senast 2007-10-01.

GENOMFÖRANDE

Den 14 juni 2007 genomförde Länsstyrelsen en verksamhetstillsyn i Bräcke kommun med avsikt att granska kommunens stöd och service till funktionshindrade. Tillsynen utgör en del av Länsstyrelsens samordnade tillsyn i Bräcke kommun och är delvis en uppföljning av tidigare tillsyn inom området. Socialdirektör Kjell Brickman och socialkonsulent Lena Wallén träffade kommunstyrelsens 2:e vice ordförande Kjell Nilsson, socialchef Eva Antman, vård- och omsorgschef Birgit Östberg samt LSS-handläggare Gunilla Åsholm. LSS-akter granskades avseende beslut om bostad med särskild service för vuxna. På eftermiddagen besöktes servicebostaden på Jämtlandsgatan i Bräcke.

Till kommunens representanter ställdes frågor om organisation, plan- och måldokument, kartläggning av behov och framförhållning i planering, samverkan, kvalitetssäkring samt handläggning och LSS-beslut. Utformning av beslut om bostad med särskild service för vuxna samt även former för verkställighet granskades.

ORGANISATION

Enligt paragraferna 6-7 LSS skall verksamheten bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter och den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Det skall finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad skall kunna ges. Den enskilde skall tillförsäkras goda levnadsvillkor och insatserna skall vara varaktiga, samordnade, lättillgängliga samt anpassas till mottagarens individuella behov och stärka personens förmåga att leva ett självständigt liv.

För att kommunen skall kunna leva upp till kraven i lagstiftningen krävs en ändamålsenlig organisation.

Äldreomsorgen i Bräcke kommun omorganiserades 2003 och fick då en vård- och omsorgsavdelning där även verksamheten för funktionshindrade placerades liksom LSS-handläggaren. I en ny omorganisation 2007-01-01 ansvarar kommunstyrelsen direkt för all verksamhet enligt sociallagstiftningarna via sitt sociala utskott. En nybildad social- och utbildningsavdelning har inrättats vars chef tillträder 1 november 2007.

Under denna är socialchefen placerad. Chefstjänsten för vård- och omsorg kommer att tas bort och LSS-handläggartjänsten på 75 procent har återförts till socialtjänstenheten.

Länsstyrelsens konstaterar att många organisatoriska förändringar har skett på kort tid och fortfarande pågår. Både funktioner och personer inbegrips och kompetens och förtrogenhetskunskaper inom området kan komma att urholkas. Detta innebär risker avseende kvalitet och kontinuitet i verksamheten. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang framhålla vikten av mål, planer, riktlinjer och rutiner.

MÅL, PLANER, RIKTLINJER, KVALITETSSYSTEM
I LSS och socialtjänstlagen (SoL) finns bestämmelser om kvalitet och kvalitetsarbete. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2006:11 (S) föreskrivs att ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet skall inrättas och att detta bland annat skall säkerställa att uppföljningsbara mål utifrån SoL eller LSS fastställs.

Bräcke kommun har ingen särskild handikapplan men i omvårdnadsplanen, senast uppdaterad 2005, finns riktlinjer för insatser enligt LSS och SoL till personer med funktionshinder. Omvårdnadsplanen är under revidering vilken beräknas vara klar i början av år 2008. Inget komplett kvalitetssystem finns i verksamheterna för funktionshindrade. Inga systematiska uppföljningar och utvärderingar av verksamheten görs. Kommunen har dock från 2007-05-01 anställt en person som skall arbeta med dessa frågor inkluderande klagomåls- och avvikelsehantering

Länsstyrelsen konstaterar att de brister avseende kvalitetssystem som framkom vid Länsstyrelsens tillsyner år 2000 och 2004 fortfarande kvarstår. Arbetet med att bygga upp ett fungerande kvalitetssystem ska nu påbörjas varför Länsstyrelsen förutsätter att bristerna snarast åtgärdas. Länsstyrelsen framhåller att det ställer särskilda krav på kommunen att genomföra detta samtidigt som omorganisationer och personalförändringar pågår.

UPPSÖKANDE VERKSAMHET, PLANERING
I 5 kapitlet, paragraferna 7-8 SoL, tydliggörs kommunens skyldighet att bedriva uppsökande verksamhet avseende människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Enligt 15 § LSS har kommunen i uppgift att följa upp vilka som omfattas av lagen, vilka deras behov av stöd och service är samt verka för att de får sina behov tillgodosedda.

I Bräcke kommun finns ingen planerad uppsökande verksamhet avseende personer med funktionshinder och deras behov. Kommunen är liten och man uppger att det finns en omfattande förtrogenhetskunskap i organisationen. Informationsutbyte mellan verksamheter inom kommunen gör att man anser sig ha ett bra grepp om målgruppen och dess behov. Samverkan sker med landsting, försäkringskassa, arbetsförmedling och personligt ombud kring personer med dubbeldiagnoser i ett DD-team som träffas en gång i månaden. Statistik skall tas fram beträffande antal funktionshindrade personer med beviljade insatser och redovisas till politikerna med en beskrivning av dagsläget. Det är också aktuellt att se över framförallt den dagliga verksamheten med tanke på de ungdomar som nu är på gång. Många äldre faller ifrån och ett generationsskifte sker inom hela LSS-området.

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen har få icke verkställda LSS-beslut. Länsstyrelsen vill dock framhålla vikten av att man även i en liten kommun systematiserar förtrogenhetskunskaper och redovisar dessa till ansvarig nämnd på ett samordnat sätt. En framåtsyftande inventering och planering är angeläget med tanke på de förändringar av kommunens verksamheter som nu pågår. Bra instrument för att inhämta långsiktiga planeringsunderlag är individuella planer enligt 10 § LSS. Personer med psykiska funktionshinder är ofta i särskilt stort behov av planerade och samordnade insatser utifrån flera lagstiftningar och individuella planer kan självklart

upprättas även enligt SoL. Kommunen behöver tydliggöra var ansvaret ligger för kartläggning och planering av målgruppens behov i ett längre perspektiv.

HANDLÄGGNING

Grundläggande regler angående handläggning och myndigheternas serviceskyldighet finns i förvaltningslagen. Socialstyrelsen publicerade i mars 2007 *"Socialt arbete med personer med funktionshinder - Förslag till kompetensbeskrivning för LSS-handläggare"*. Där framhålls komplexiteten i handläggarens yrkesroll och de krav på kompetens inom en rad olika områden som det sociala arbetet med funktionshindrade kräver. Förslaget fokuserar på både handläggningsprocessen och samordningen av genomförandet av insatserna samt uppföljningen.

I kommunen finns en LSS-handläggartjänst på 75 procent dit besluten för de flesta LSS-insatser delegerats. Inga SoL-beslut ingår i delegationen. När det gäller psykiskt funktionshindrade, som inte tillhör personkretsen enligt LSS, så handläggs individärenden inom IFO eller hemtjänsten beroende på ärendets art. Antalet LSS-ansökningar har ökat och enligt handläggaren tenderar ärendena att bli mer komplicerade och därmed mer tidskrävande. För närvarande pågår utredning i två ärenden och fyra till fem ansökningar ligger och väntar. Handläggningstiden är vanligen högst någon månad. Sammanlagt uppges drygt 80 personer ha LSS-insatser och därutöver finns cirka elva beslut om råd och stöd enligt 9 § 1 LSS. Överlämning av beslut till verkställare fungerar mycket bra enligt handläggaren. Inga handläggnings-rutiner finns nedskrivna men detta uppges vara på gång.

I LSS-handläggarens arbetsuppgifter ingår även att verkställa sex av tio LSS-insatser och ansvara för budgeterade medel avseende dessa. Det innebär exempelvis att rekrytera ledsagare, avlösare, kontaktpersoner och stödfamiljer, anställa respektive upprätta avtal och bestämma ersättning och därefter kontinuerligt följa upp LSS-insatserna ifråga. I handläggarens uppgifter ingår också att utföra vissa kurativa råd- och stödinsatser liksom att göra sociala utredningar för de barn som skall skrivas in i särskolan. Därtill kommer uppsökande verksamhet och årliga uppföljningar avseende erbjudande om tandvårdsstöd till personkretsen enligt LSS.

LSS-handläggaren anger att i kommunen finns 25 kontaktpersoner och fyra ännu ej verkställda beslut, fem stödfamiljer, tre ledsagare. Inga beslut om avlösarservice finns för närvarande. I både utredning och verkställighet krävs samverkan med landstingets barn- och vuxenhabilitering, psykiatri och primärvård samt även med olika skol-verksamheter, försäkringskassa, arbetsförmedling, integrationsmyndighet m.fl. vilket också skall inrymmas i tjänsten på 75 procent. LSS-handläggaren beskriver svårigheterna i att hinna med sina arbetsuppgifter vilket medför att framförallt uppföljningen i ärendena blir eftersatt.

Länsstyrelsen ifrågasätter resurstilldelningen för LSS-handläggningen utifrån de arbetsuppgifter som ligger på tjänsten samt ärendenas mängd och komplexitet. Rent allmänt finns anledning att påpeka att många LSS-utredningar är omfattande och med tydliga behandlingsinslag, som ställer krav på kompetens, inte minst när det gäller krisbearbetning och bemötande av både brukare och anhöriga. Tillgång till ärendehandledning och kompetensutveckling är särskilt viktigt när LSS-handläggaren är ensam i sin profession i kommunen. Endast ett fåtal LSS-ärenden är att jämföra med hemtjänstens biståndsbedömningar. Verksamhetsområdet är mycket mångfacetterat och kräver både generella och specifika kunskaper vilket tydliggörs i Socialstyrelsens publikation som nämnts ovan och finns att hämta på Socialstyrelsens hemsida. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang framhålla det angelägna i att skapa tydliga rutiner för LSS-handläggningen. Länsstyrelsen konstaterar vidare att det medför speciella svårigheter när man som handläggare ska verkställa sina egna beslut med därtill hörande budgetansvar.

BESLUT OM LSS-INSATSER

Grunden för individens rättssäkerhet och möjlighet att överklaga är att kommunen fattar ett beslut i det enskilda ärendet. Beslutet kan vara bifall, delvis bifall/delvis avslag eller avslag. Det är inte möjligt att bevilja en LSS-insats som den enskilde inte ansökt om. Om beslutet tidsbegränsas mot den enskildes vilja skall det betraktas som ett delvis avslag (JO 2003/04 sidan 324) och förses med information om hur man överklagar.

Enligt handläggaren tidsbegränsas LSS-besluten rutinmässigt till att gälla sex till tolv månader med undantag av beslut om bostad med särskild service där tidsbegränsningar är mindre vanliga. När det gäller korttidsvistelse och ledsagning är besluten oftast tillfälliga på grund av att ansökningarna vanligen gäller enstaka tillfällen.

Länsstyrelsen understryker det olämpliga i att rutinmässigt tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS (JO 2003/04 sidan 324). Varje beslut om LSS-insatser skall föregås av en individuell behovsbedömning. Enligt 7 § LSS skall insatserna vara varaktiga, vilket motiveras av att den enskilde måste kunna lita på att insatsen ges så länge behov föreligger (prop.1992/93:159 sidan 172). Brukarnas funktionshinder och behov är varaktiga, oftast livslånga även om de kan förändras. Kontinuiteten måste kunna garanteras vilket är av största betydelse för individens trygghet och möjlighet att planera sitt liv.

För att underlätta omprövning kan beslut förses med förbehåll. Dessa bör så långt möjligt ange under vilka precisa förutsättningar en omprövning kan ske. Det kan ibland vara motiverat att tidsbegränsa ett LSS-beslut, exempelvis om den enskildes behov förväntas förändras i sådan grad att insatsen inte längre kommer att behövas. Skälen till tidsbegränsningen bör tydligt anges i beslutet. Kommunen måste också beakta att enligt 8 § LSS kan insatser ges bara efter en begäran från den enskilde vilket innebär att det vid ett tidsbegränsat beslut krävs en ny begäran från den enskilde innan beslut kan fattas om att insatsen skall fortsätta. Detta bör, enligt Länsstyrelsens mening, också anges i beslutet och det är även lämpligt att kommunen vid behov är den enskilde behjälplig i att göra en ny ansökan i god tid. Beträffande beslut, förbehåll, tidsbegränsning med mera se Socialstyrelsens handbok för *"Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten"* sidan 118 -120.

BOSTAD MED SÄRSKILD SERVICE ENLIGT LSS

Samhället har en skyldighet att ordna lämplig bostad och service för människor med funktionshinder. Den som tillhör personkretsen enligt LSS och bedöms ha behov av bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS har en ovillkorlig rätt till detta och skall erbjudas en fullvärdig bostad av kommunen. Det skall vara antingen en gruppbostad eller en servicebostad och dessa beskrivs utförligt i Socialstyrelsens publikation från 2003 "Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS". Enligt 9 § 9 LSS ges också möjlighet att utifrån brukarens behov bevilja annan särskilt anpassad bostad. Det skall framgå av LSS-beslutet vilken form av bostad den enskilde beviljats.

Till Länsstyrelsen har Bräcke kommun för år 2006 lämnat uppgifter om att 28 personer har plats i sju LSS-boenden och att tio personer bor i servicebostäder enligt LSS. Alla lägenheter uppges vara fullvärdiga. Vid dagens tillsyn framgår att en LSS-bostad är nedlagd samt att det till de flesta LSS-bostäder är andra boenden knutna. I något fall gäller det ett boende enligt SoL, i övrigt handlar det om servicebostäder enligt LSS, en insats som ibland beviljats brukare i det egna hemmet. Enligt handläggaren specificeras numera alltid besluten om bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS så att det klart framgår om det är gruppbostad eller servicebostad som beviljats. Vid Länsstyrelsens aktgranskning gällande kommunens 19 LSS-beslut om servicebostad kan konstateras att sju av dessa är tidsbegränsade i upp till ett år, i de flesta fall utan närmare motivering.

Länsstyrelsen understryker att bostad med särskild service för vuxna enligt LSS är att betrakta som den enskildes permanenta bostad varför det är särskilt angeläget att

dessa beslut inte tidsbegränsas annat än undantagsvis och att skälen då noggrant redovisas. Den enskildes behov förändras naturligtvis genom åren och innehållet i insatsen skall då anpassas därefter. Bostad med särskild service för vuxna skall erbjudas i en av kommunen anvisad bostad och det totala antalet skall redovisas till Länsstyrelsen när så begärs.

Länsstyrelsen betonar att det för varje LSS-boende tydligt skall framgå om det är en gruppbostad och/eller en servicebostad eller en annan särskilt anpassad bostad samt hur många brukare som omfattas. I en gruppbostad skall inte fler än fem, undantagsvis sex, personer bo. De individuella behoven avgör. Samlokalisering med annan verksamhet skall undvikas men om andra boenden i något avseende knyts till en gruppbostad får det sammanlagda antalet boende inte överstiga sex. Detta för att garantera gruppbostadens brukare den kvalitet avseende personalkontinuitet, gemensamhetsutrymmen, gruppstorlek med mera som de enligt beslutet har rätt till. Eftersom insatserna alltid skall utformas individuellt kan en boendegrupp på sex personer vara för stor för en del brukare. Det är kommunens ansvar att garantera den enskildes rättssäkerhet vilket förutsätter korrekta beslut samt att verkställigheten motsvarar besluten.

Kjell Brickman
socialdirektör

Lena Wallén
socialkonsulent

Tillsyn av socialnämndens individ- och familjeomsorg

Länsstyrelsen har 2007-02-14/15 enligt 13 kap 2 § Socialtjänstlagen genomfört verksamhetstillsyn vid kommunstyrelsens individ- och familjeomsorg (IFO) i Bräcke kommun. Tillsynen är en del i det uppdrag länsstyrelserna fått av regeringen, det så kallade barnuppdraget.

BESLUT

Länsstyrelsen har funnit att socialtjänsten i Bräcke kommun på den övergripande nivån beaktar barnperspektivet genom att aktivt planera för att barn och unga ska få stöd och hjälp. Kommunen arbetar förebyggande, har en tydlig inriktning på samverkan och tidiga insatser, samt ett varierat utbud av öppenvård. Länsstyrelsen har vidare funnit att de barn som kommer till socialtjänstens kännedom genom anmälan eller på annat sätt blir uppmärksammade och att ärenden handläggs formellt riktigt. Barns behov blir dock inte tillräckligt allsidigt utredda och barnen och ungdomarna har oftast inte själva kommit till tals.

Tillsynen visar också att kvaliteten i individ- och familjeomsorgsverksamhetens arbete med barn inte är säkerställd. Det är en brist att det saknas ett fungerande system för kvalitetsutveckling med konkreta och uppföljningsbara mål.

Länsstyrelsen riktar allvarlig kritik mot kommunstyrelsen med anledning av:

- bristande kvalitet i barnavårdsutredningar
- bristande kvalitet i familjehemsutredningar.

Länsstyrelsen emotser kommunstyrelsens plan för hur de påtalade bristerna ska åtgärdas. Planen, som ska innehålla såväl åtgärder som tidpunkt för genomförande, ska vara Länsstyrelsen tillhanda senast 2007-06-02.

LÄNSSTYRELSENS TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Verksamhetstillsynen har omfattat granskning av ett urval barnavårdsutredningar och familjehemsärenden samt nämndens hantering av barnavårdsanmälningar. Granskningen har utförts med stöd av i förväg upprättade mallar som är gemensamma för den nationella tillsynen, barnuppdraget. Länsstyrelsen har granskat akter vid besök i kommunen och vid samma tillfälle har ordförande i kommunstyrelsens sociala utskott samt kommunchef, chef för IFO och gruppledare, intervjuats. Intervjuerna har berört övergripande frågor, bland annat kommunens styrning och planering för att barn och unga ska få vård och stöd. Även handläggare inom IFO har intervjuats i grupp och frågeställningarna har då framförallt avsett verksamhets- och ärendenivån.

Verksamhetstillsynen omfattar fyra områden:

- övergripande planering
- granskningar av anmälningar om barn som far illa
- granskning av barnavårdsutredningar
- granskning av familjehemsärenden.

Resultatet av tillsynen (Länsstyrelsens bedömning) redovisas områdesvis utifrån frågor med fokus på barns bästa. Exempel på sådana frågor är: Planerar kommunen för att säkerställa att det finns resurser för barn och unga på övergripande-, verksamhets- och individnivå? Hur säkerställs kvalitet? Får barn som är i behov av skydd och stöd sina behov utredda? Har barn fått komma till tals i utredning och uppföljning av vården? Står det klart att nämnden följer vården noggrant och ser till att målet med vården uppnås? Tillsynen avslutas med en sammanfattning av vad som framkommit inom området.

KOMMUNENS ÖVERGRIPANDE PLANERING

Organisation och ledning

Socialtjänsten i Bräcke kommun är underställd kommunstyrelsen som delegerat socialtjänstens ärenden till sociala utskottet. Kommunen har nyligen omorganiserat. Utskottet ansvarar för både utbildning och socialtjänst. De båda förvaltningarna har en gemensam chef, en tjänst som ännu inte tillsatts. En socialchef ansvarar för socialtjänstavdelningen dit både IFO-verksamheten och biståndshandläggningen inom vård- och omsorg hör.

Individ- och familjeomsorgen är indelad i tre enheter med cirka åtta anställda totalt. I enheten för förebyggande/tidiga insatser finns en socionom som är samordnare för öppenvårdsverksamheter och en skolkurator. Två socialsekreterare arbetar med ekonomiskt bistånd. Enheten för *Utredningar, insatser, verkställighet och familjerätt* består av en förste socialsekreterare och två socialsekreterare.

Alla socialsekreterare har socionomutbildning. Verksamheten har inte haft några svårigheter att rekrytera när det behövts, personalkontinuiteten är hög och arbetsgruppen stabil. Handledning erbjuds och möjligheterna till vidareutbildning är goda.

Socialtjänsten i Bräcke har, i förhållande till kommunens storlek, ett stort utbud av öppenvårdsinsatser. Deltagande i olika barngruppverksamheter kan erbjudas vid behov, till exempel Bubblan för barn till separerade föräldrar och Fjärilen för barn till missbrukande föräldrar. Det finns påverkansprogram för unga som begått brott, ART, Aggression Replacement Treatment, familjerådslag med mera. I kommunen finns också en Familjecentral – en öppenvårdsverksamhet som riktar sig till föräldrar och barn och som drivs i samverkan med BVC. Familjecentralen har nyligen utökat sin målgrupp och erbjuder nu, som projekt, råd och stöd till ungdomar upp till 16 år och deras föräldrar.

Socialtjänsten informerar om vad som finns att tillgå i broschyrer, annonser och på hemsidan och det finns en strävan att bidra med samhällsservice, att vara en del av samhället. En annan tydlig viljeinriktning för socialtjänsten är att arbeta förebyggande, nyttja resurser kring individen och undvika myndighetsutövning.

BARNPERSPEKTIVET

Kommunens personal har inte utbildats i barnkonventionen och det pågår för närvarande inget arbete med att införliva den i verksamheterna. Barncheck används dock sedan 1997 vid kommunalt beslutsfattande. Kommunstyrelsen har informerats om betydelsen av barnperspektivet och sociala utskottet kommer att få samma information vid en kommande utbildningsdag. Kommunen ser barn och unga som ett sektorsövergripande ansvar. Utbildningsförvaltningen och socialtjänsten har organiserats under samma nämnd som en följd av detta synsätt.

Formuleringar som anknyter till barnkonventionen återfinns i individ- och familjeomsorgsplan för åren 2004-2006. I planen formuleras en social strategi där det framgår att *Ett starkt barn- och ungdomsperspektiv ska finnas i våra insatser. Barnens rätt ska alltid beaktas utifrån FN: s barnkonvention.*

Av planen framgår vidare att ett av målen för IFO:s arbete med barn, ungdom och familj är att *Barns och ungas behov ska stå i centrum.*

SAMVERKAN

Socialtjänstens samverkan med skolan har utvecklats i den nya organisationen. Öppenvården är organiserad i en förvaltningsövergripande verksamhet kallad Navet där både individinriktade insatser, gruppverksamheter och generellt förebyggande verksamheter ingår.

I kommunen finns ett BABS-team där IFO och utbildningsförvaltningen samverkar för att finna lösningar i individärenden. I det brottsförebyggande rådet (BRÅ) ingår IFO, polisen, skolan med fler aktörer. Kommunen samverkar med landstinget (BVC/MVC) i Familjecentralen samt med barnpsykiatrin (BUP) i såväl gemensamma ärenden som i den regelbundna konsultation som BUP erbjuder.

PLANERING

Kommunen har en plan för individ- och familjeomsorgen för perioden 2004 – 2006. Utformandet av en plan för den innevarande perioden har skjutits fram i väntan på formerandet av det sociala utskottet och startar inom kort. I en strukturplan 2006 – 2010 fastställs IFO: s inriktning mot ett förebyggande arbete för barn och unga. Där framgår att verksamheten vill både främja det som redan fungerar och förebygga för att undvika framtida problem. Med de olika insatser och verksamheter IFO kan erbjuda tillsammans med skolan ska dessa båda syften uppnås. Däremot planerar inte kommunen för hur behov av kontaktpersoner och kontaktfamiljer, familjehem eller annan vård och behandling ska tillgodoses på längre sikt. Det finns en plan för personalens kompetensutveckling och som utgår från verksamhetens behov av kunnande.

KVALITETSSYSTEM

Kommunen har fastställt mål för individ- och familjeomsorgens arbete med barn och unga men målen är inte formulerade så att de blir mätbara. Verksamheten styrs i huvudsak genom budgetprocessen och målen följs upp i verksamhetsberättelsen i form av kortfattade budgetkommentarer.

Inför budgetarbetet har politikerna en dialog med verksamheten. IFO anser sig ha de personalresurser som krävs. Det har inte hänt att en föreslagen insats avvisats av ekonomiska skäl. Tjänstemännen har delegation att besluta om så gott som alla insatser enligt SoL.

Produktionsnämnden fastställde 2004 ett kvalitetssystem för IFO – Kvalitetssnurran. Systemet har inte fungerat fullt ut. Verksamheten har inte arbetat med kvalitetssäkring på det strukturerade sätt som var tänkt. Ett system för klagomålshantering gör det möjligt att ta tillvara synpunkter som kan användas i verksamhetsutvecklingen.

IFO-verksamheten använder i liten omfattning statistik för att följa utvecklingen. Sociala utskottet håller sig ändå informerad och uppger att det är en liten kommun, man ser vad som är på gång, och får månadsvis rapporter på sammanträdena.

Utskottet får dock inte redovisat antalet barnärenden, fördelning pojke eller flicka, anmälningsorsak, insatser och så vidare. Det finns en ambition att förbättra målens mätbarhet samt att utveckla statistiken och öka dess användbarhet.

KVALITET PÅ VERKSAMHETS- OCH INDIVIDNIVÅ

De mål som fastställts för socialtjänstens arbete med barn och unga har kompletterats med åtgärder, vilka också är formulerade som mål. Det innebär att det finns många målsättningar för arbetet. Systematiska utvärderingar eller uppföljningar av målen har dock inte gjorts, varken på verksamhetsnivån eller på individnivån.

Länsstyrelsens bedömning
Enligt 3 kapitlet 1 § Socialtjänstlagen, SoL, hör det till socialnämndens uppgifter att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen och bland annat svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Socialnämndens särskilda ansvar för barn och unga regleras i 5 kapitlet 1 § SoL. När åtgärder rör barn ska det enligt 1 kapitlet 2 § SoL särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Detta lagrum överensstämmer med artikel 3 i barnkonventionen, att barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet. Socialnämnden skall beakta ett barnperspektiv i sitt arbete med barn och unga. Det innebär att barnkonventionens grundprinciper ska vara styrande.

Socialtjänsten bör också ha ett jämställdhetsperspektiv vilket bland annat innebär att uppmärksamma huruvida flickor och pojkar får sina behov tillgodosedda i samma utsträckning och ges insatser av samma kvalitet. Kommunen ska planera sin verksamhet och se till att det finns resurser för att tillgodose barns och ungas behov av socialtjänstens stöd. Bland annat ansvarar kommunen för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende för de unga som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet, vilket framgår av 6 kapitlet 2 § SoL.

I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ska socialnämnden samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs och nämnden ska enligt 5 kapitlet 1 a § SoL aktivt verka för att sådan samverkan kommer till stånd.

Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet för utförandet av socialnämndens uppgifter. Kvalitet i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Kravet på god kvalitet i socialtjänsten framgår av 3 kapitlet 3 § SoL. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:11) tydliggörs kraven på ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet.

Planerar kommunen aktivt för att säkerställa att det finns resurser för barn och unga i behov av socialtjänstens stöd på övergripande, verksamhets- och individnivå? Hur säkerställs kvalitet?

Bräcke kommun har en tydlig viljeinriktning för socialtjänstens arbete och har fastställt mål för arbetet med barn och unga. Målen sätter barn i fokus, lyfter fram det förebyggande arbetet och vikten av samverkan. Kommunen avsätter tillräckliga ekonomiska resurser för barnområdet och har ett stort utbud av öppenvårdsinsatser. Skolan och socialtjänsten finns organisatoriskt under samma ledning vilket främjar samverkan. Kommunen har därmed goda förutsättningar att nå ut med hjälp och stöd till barn och ungdomar och att kunna erbjuda individuellt anpassade insatser i ett tidigt skede. Denna tydliga inriktning visar, tillsammans med beslutet att använda barncheck, att det finns ett barnperspektiv i kommunens arbete med barn och unga på den övergripande nivån. Ändå återstår en del att göra i arbetet med införlivandet av barnkonventionen i kommunen och i konkretiserandet av vad ett barnperspektiv innebär i det praktiska arbetet i socialtjänsten.

Socialtjänsten i Bräcke kommun verkar för barns bästa genom att – som det uttrycks i målen – nå ut med förebyggande och tidiga insatser och undvika myndighetsutövning. Socialtjänsten har dock ett ansvar även för de mest utsatta barnen, de barn och ungdomar som far illa och som behöver uppmärksammas, utredas allsidigt och få stöd och hjälp utifrån sina individuella behov. Länsstyrelsen har funnit att barn som utretts inte beviljats insatser utifrån detta varierade utbudet av öppenvård i den utsträckning som kunde förväntas. I de granskade ärendena hade traditionella insatser som placering och kontaktperson satts in utan att kombineras med till exempel deltagande i

någon gruppverksamhet och utan att det i dokumentationen framgick att alternativa insatser övervägts. De öppna insatserna tycks inte komma de mest utsatta barnen tillgodo.

De mål som har fastställts för socialtjänsten är i liten utsträckning mätbara och de följs inte upp systematiskt. Det saknas ett kvalitetssystem på den övergripande nivån. På verksamhetsnivån finns en kvalitetssnurra som, om den kommer till användning, kan vara ett verktyg för att säkra och följa upp kvalitet. Verksamheten sammanställer inte statistik som ger kunskap om till exempel orsaker till att pojkar och flickor aktualiseras hos socialtjänsten och som kan ligga till grund för planering.

Länsstyrelsen konstaterar att socialtjänsten i Bräcke kommun arbetar utifrån barns bästa på den övergripande nivån vilket visar sig bland annat i ett varierat utbud av öppenvård och en väl fungerande samverkan med andra samhällsaktörer. Barnperspektivet är inte lika tydligt på individnivå. De mest utsatta barnens möjligheter att få sina behov tillgodosedda är begränsade på grund av utredningarnas bristande kvalitet. Barns rättssäkerhet kan därmed riskeras.

Kommunen saknar ett system för kvalitetsarbetet. Det arbete som hittills gjorts med mål och verktyg för kvalitetsuppföljning ger dock en bra grund för att utveckla ett fungerande kvalitetssäkringssystem.

GRANSKNING AV ANMÄLNINGAR OM BARN SOM FAR ILLA

Länsstyrelsen har granskat 22 anmälningar som inkommit under 2006, där socialtjänsten fattat beslut att inte inleda utredning. Anmälningarna rör tio pojkar och tolv flickor. Av de aktuella barnen är sju i åldern 0 – 12 år, de övriga är tonåringar. De flesta anmälningarna har kommit från hälso- och sjukvården (8 stycken) och polisen (8 stycken). De övriga har kommit från skolan (2 stycken) och annan (4 stycken).

Orsaker till att flickorna och pojkarna aktualiserats hos socialtjänsten är bristande omvårdnad i hemmet (7 stycken), egen kriminalitet (7 stycken), mamman utsatt för våld i hemmet (3 stycken), eget missbruk (1 stycken) annat (4 stycken).

Sett över en längre tidsperiod, har man i kommunen kunnat konstatera att antalet anmälningar har ökat, men det är inte någon anmärkningsvärd ökning under de senaste åren.

Några tendenser till förändring när det gäller varifrån anmälningar kommer har inte noterats och orsaken till anmälan registreras inte på något organiserat sätt. När det handlar om flickor, har man dock tyckt sig se en tendens att ärenden som rör suicidrisk och/eller alkohol ökar. En viss ökning av antalet ansökningar från vårdnadshavare om stöd och hjälp, tycker man sig också se.

Verksamheten har en skriftlig rutin för hur en anmälan ska handläggas – från aktualisering till beslut om att inleda eller inte inleda utredning. Alla i personalgruppen tar emot anmälningar under kontorstid och det finns en rutin, checklista, för att underlätta mottagande av anmälan. Kvällar och helger är det politiker i sociala utskottet, i första hand ordförande, som har beredskap. De nås via SOS-alarm. Om behov finns kan de ta kontakt med gruppledare eller handläggare. Den politiker som blir kontaktad skriver en rapport som överlämnas till gruppledaren påföljande vardag.

Socialtjänsten bedriver ett aktivt arbete för att informera om anmälningsskyldigheten. Det underlättas av att samverkan med skolan och med hälso- och sjukvården är väl utvecklad.

När en anmälan kommer in är det gruppledaren som gör en första bedömning. Därefter fördelas ärendet till handläggare. Beslut att inte inleda utredning är delegerat till gruppledare och beslut att inleda utredning är delegerat till handläggare.

Som regel träffar handläggare vårdnadshavare och barn i samband med förhandsbedömning. Ibland tas kompletterande kontakt med anmälaren. Förhandsbedömningen dokumenteras sparsamt, ofta på den inkomna handlingen. Drygt hälften av de granskade anmälningarna har handlagts inom två veckor, cirka en tredjedel har handlagts först efter fyra veckor.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Socialnämnden skall enligt 11 kapitlet 1 SoL utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vid en ansökan ska utredning alltid inledas, men när en anmälan inkommer ska nämnden först göra en bedömning av om några insatser från nämndens sida överhuvudtaget kan komma ifråga. För att få underlag till sin bedömning av om utredning ska inledas eller inte, kan nämnden ta kontakt med vårdnadshavare och barn. Den kunskap som eventuellt finns hos nämnden sedan tidigare kan också användas i underlaget. Några ytterligare kontakter kan nämnden inte ta. Om det finns behov av ytterligare information måste nämnden inleda utredning.

Om nämnden efter förhandsbedömningen kommer fram till att en utredning inte ska inledas ska detta dokumenteras. Beslutet bör antecknas på den handling som initierat förhandsbedömningen. Av dokumentationen ska framgå motivering till ställningstagandet, namn och befattning på den som fattat beslutet samt datum. Motiveringen kan bestå i konstaterandet att familjen inte är efterfrågar stöd enligt SoL och bedömningen att det inte finns förutsättningar för att utreda mot vårdnadshavarens vilja eller vidta åtgärder enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Handlingen läggs i en existerande personakt eller sätts in i en pärm för handlingar som inte föranlett något ärende hos nämnden (SOSFS 2006:5, 3 kapitel 2 §).

Fungerar socialtjänstens mottagande av anmälningar?

Det finns beredskap för att ta emot anmälningar vid alla tider på dygnet. Verksamheten har en skriftlig rutin för hur anmälningar ska tas emot och hanteras. All personal och berörda politiker känner till rutinen och det finns också en checklista för att säkerställa att alla nödvändiga uppgifter tas upp i samband med anmälan.

I de anmälningar som Länsstyrelsen granskat har beslut att inte inleda utredning fattats i enlighet med nämndens delegation och besluten har också dokumenteras på lämpligt sätt. I förhandsbedömningarna har relevanta kontakter tagits, oftast med barnet och vårdnadshavare. Länsstyrelsen konstaterar att socialtjänstens mottagande av anmälningar fungerar. Det är dock inte tillfredsställande att närmare en tredjedel av alla anmälningar handläggs först efter mer än fyra veckor.

Får barn som är i behov av skydd och stöd sina behov tillgodosedda?

Är socialtjänstens ställningstaganden att inte inleda utredning rimliga?
I de granskade anmälningarna har de ställningstaganden som dokumenterats i förhandsbedömningarna utgått från relevanta kontakter. Dokumentationen är rimlig och bedömningarna ger intryck av att vara väl grundade.

Länsstyrelsen konstaterar att barn i behov av skydd och stöd får sina behov tillgodosedda.

GRANSKNING AV BARNAVÅRDSUTREDNINGAR

Inför besöket hade kommunen på Länsstyrelsens begäran tagit fram de 25 senast avslutade utredningarna med tillhörande akter. Länsstyrelsen valde ut tolv utredningar med syfte att få så stor spridning som möjligt avseende kön, ålder, utredningsorsak och typ av insats. Utredningarna som granskades kom att omfatta en tidsperiod på drygt ett år.

Av de tolv barnen, fem flickor och sju pojkar, som berördes av granskningen var tre mellan 0 – 12 år, sex var mellan 13 – 16 år och tre var äldre än 16 år. Tio utredningar avslutades med insats. De insatser som blev aktuella var placering i HVB-hem i två fall, mer eller mindre tillfällig placering i familjehem i tre fall, kontaktperson i två fall, öppenvård i två fall och råd och stöd i två fall.

Det datasystem som kommunen använder för individ- och familjeomsorgen är upplagt så att det inneburit vissa svårigheter för tillsynsmyndigheten att få en tydlig bild av den handläggningen. Granskningen har dock visat att beslut om att öppna utredning, avsluta utredning etcetera finns i de flesta ärenden.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING
Regler för handläggning och dokumentation av ärenden återfinns i 11 kapitlet SoL. Där fastställs i 1 § att utredning ska inledas utan dröjsmål och i 2 § regleras att utredningen ska vara avslutad inom fyra månader. Barnets rätt att komma till tals tydliggörs i 3 kapitlet 5 § SoL. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd rörande handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:5) samt allmänna råd rörande handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga (SOSFS 2006:12).

Där framgår bland annat följande:
En utredning till skydd eller stöd för ett barn, bör ha en klar inriktning på barnets situation, barnets behov och hur dessa ska tillgodoses. Uppgifter till utredningen bör inhämtas på ett strukturerat sätt till exempel enligt den modell som utarbetats av Socialstyrelsen inom ramen för Barns Behov i Centrum, BBIC.
En utredning bör inledas med att upprätta en utredningsplan över hur den är tänkt att bedrivas. Handläggaren bör vid upprättandet av planen samråda med barnet, med hänsyn taget till barnets ålder och mognad, och med vårdnadshavaren.

Handläggaren bör i utredningen träffa barnet såväl enskilt som tillsammans med vårdnadshavaren. Genom samtal eller observation bör handläggaren bilda sig en uppfattning om barnets situation. Vårdnadshavarnas förhållande bör utredas med fokus på hur deras resurser svarar mot barnets behov.

Är barnets förhållande väl utredda, håller utredningen god kvalitet?

De granskade utredningarna uppfyller i stort sett formella krav på handläggning. De löpande journalanteckningarna är dock i flera fall bristfälliga, något som medfört svårigheter för Länsstyrelsen att följa hur utredningarna har genomförts. I några ärenden finns utredningsplaner, men Länsstyrelsens intryck är att det inte är en rutin att tillsammans med familjen planera hur utredningen ska genomföras.

Utredningarna följer en viss grundstruktur, men de flesta är mycket korta. Ofta består de av en beskrivning av en aktuell situation och vad som kan behöva åtgärdas för att lösa situationen. En grundlig redogörelse för barnets behov och hur dessa kan tillgodoses, saknades. Endast i fem av de tolv utredningarna har samtal med barnen dokumenterats och det är inte kommenterat av vilken orsak barnen inte har fått komma till tals. I någon enstaka utredning har barnen fått en egen rubrik och där har större fokus lagts på barnens situation. I övrigt är det föräldrars förhållanden och/eller den uppkomna situationen som får utrymme i utredningarna.

Som regel ingår uppgifter från skola eller förskola i utredningen och i vissa fall har journal från BVC eller elevhälsan inhämtats. Kompletterande bedömningar från övriga professioner saknas nästan helt. I några ärenden har uppgifter från grannar eller släktingar kompletterat bilden. Det förstärker intrycket av att många utredningar handlar om en aktuell situation – inte om ett barns behov av skydd och stöd. Ett exempel rör ett yngre barn, som omedelbart omhändertagits enligt lagen med särskilda bestämmelser

om vård av unga (LVU). När det akuta skedet var över gjordes bedömningen att LVU inte var tillämplig då det fanns möjligheter att ge insatser på frivillig väg. Utredningen innehöll inget samtal med barnet, ingen bedömning av barnets grundläggande behov och det var svårt att följa hur utredaren kommit fram till att insatsen kontaktperson var förenlig med barnets behov.

Ett annat exempel rör ett yngre barn där allvarliga anmälningar om omsorgssvikt hade kommit till socialtjänsten från flera håll. Inte heller den utredningen innehöll något samtal med barnet. Det fanns ingen kommentar om varför barnet inte fått komma till tals, barnets och familjens förhållande var inte belysta och det saknades en professionell bedömning av barnets behov. Utredningen avslutades utan insats och det var även här svårt att följa på vilka grunder utredaren kommit fram till sin slutsats.

Länsstyrelsen konstaterar att barnens förhållanden i de flesta fall inte är grundligt utredda. Merparten av de granskade utredningarna har fokus på en aktuell situation och/eller på föräldrarnas förhållanden och inte på barnets bästa. Trots intentionerna i måldokument och socialtjänstens övergripande viljeinriktning saknas barnperspektiv i utredningarna.

Har barnen fått komma till tals och har dess åsikter beaktats?

I regeringsuppdraget framhålls att Länsstyrelsens granskning särskilt ska uppmärksamma hur socialtjänstlagens bestämmelser om barns bästa, 1 kapitlet 2 § SoL, och barns rätt att komma till tals, 3 kapitlet 5 § SoL, tillämpas. Endast i fem av tolv utredningar framgår att barnet fått tillfälle att prata med utredaren, i tre fall ensam och i två fall tillsammans med vårdnadshavare. I dessa fem fall har det också i någon mån dokumenterats att barnet gett uttryck för sin situation. Endast i någon enstaka utredning framgår om barnets synpunkter tagits tillvara vid bedömningen eller om barnens synpunkter vägts in i förslag till insats.

Länsstyrelsen konstaterar att kommunen inte lever upp till lagens krav när det gäller barns rätt att få komma till tals och att få sina åsikter beaktade.

Har socialtjänsten gjort en egen bedömning av barnets behov och hur dessa kan tillgodoses?

Står det klart på vilka grunder nämnden fattat beslut om insats, det vill säga hur insatsen svarar mot de behov som barnet har? Utredningarna är över lag mycket kortfattade, ofta fokuserade på en aktuell situation där föräldrarnas problem och omständigheter beskrivs. I vissa fall är barnens omedelbara behov beskrivna, men det saknas dokumentation av vilka grundläggande behov barnen har, föräldrarnas förmåga i förhållande till barnens behov eller hur barnens grundläggande behov för övrigt kan tillgodoses. Det saknas i de flesta fall också en professionell bedömning av barnens behov i relation till den förslagna insatsen.

De granskade utredningarna har i vissa fall rört mycket komplicerade ärenden som skulle ha krävt ingående analyser av barnets behov, nätverkets resurser och samhällets möjligheter till stöd och hjälp för att bedömningsunderlaget skulle vara fullgott.

Länsstyrelsen konstaterar att merparten av utredningarna är otillräckliga som underlag för en bedömning av barnets behov. Eftersom bedömningsunderlaget är så bristfälligt är det också svårt att se hur utredaren kommit fram till att föreslagen insats svarar mot barnets behov.

GRANSKNING AV FAMILJEHEMSÄRENDEN

Granskningen omfattar samtliga barn som var placerade i familjehem när tillsynen genomfördes. Det rör sig om sex barn, fyra pojkar och två flickor, där den äldsta är född 1987 och den yngsta född 1996. Två flickor var placerade enligt LVU, de övriga

enligt SoL. En placering inleddes 1996, en 2006 och fyra inleddes 2005. De flesta barnen är placerade i familjehem i hemkommunen.

I familjehemsakterna fanns avtal med familjehemmet och familjehemsutredningar. De senare var mycket summariska. I ett par fall hade familjehemmet tidigare varit stödfamilj och utredaren hänvisade till stödfamiljsutredningen, som också var mycket kortfattade. Bedömning av det tilltänkta familjehemmets resurser i förhållande till det barn som skulle placeras saknades i alla utredningarna. I intervjun med handläggarna framkom att de känner väl till familjerna och ansåg att de därför inte behövde utredas grundligare.

Nämndsprotokoll med beslut fanns i barnens akter. Besluten formulerades som ”godkännande” av familjehemmet, eller ”medgivande”. Länsstyrelsen noterade inte något korrekt fattade beslut – det vill säga beslut att placera ett visst barn i ett visst familjehem.

Vårdplaner fanns i alla de sex granskade ärendena men de var mycket kortfattade. Överväganden var gjorda regelbundet och vårdnadsöverflyttning hade övervägts i ett av de två ärenden där barnet varit placerat längre än tre år. I dokumentationen framgår att socialtjänsten träffat barnen 3 till 6 gånger per år. Barnens synpunkter fanns också till viss del dokumenterade.

I intervjun framhöll socialsekreterarna att de alltid pratar med barnen och informerar dem. Varje handläggare har ansvar för endast ett par placerade barn och känner barnen. De tycker att de har tillräckliga resurser för uppföljning av familjehemsvård och ser personkontinuiteten som en stor fördel för barnen.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Socialnämndens ansvar och uppgifter när det gäller vård av barn utanför det egna hemmet regleras i 6 kapitlet SoL. Av 6 kapitlet 6 § SoL framgår: *”Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård tas emot för stadigvarande vård och fostran …”*. Ordet medgivande avser privatplaceringar. Beslut om vård avser de fall då familjehemsplacering görs efter socialnämndens beslut om vård.

Det framgår vidare av 6 § att socialnämnden inte får fatta beslut om vård utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda. Utredningen ska vara så utförlig att den kan ligga till grund för ett beslut om vård i hemmet av just det barn som ska placeras. Utredningen ska dokumenteras och tillföras familjehemsakten.

Enligt 6 kapitel 8 § SoL ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs. Ett övervägande är en anmälan till nämnden hur vården bedrivs och hur barnets och föräldrarnas förhållanden utvecklats. Något formellt beslut i sak fattas inte vid överväganden. Överväganden ska dokumenteras i barnets journal. När ett barn har varit placerat i samma familjehem under tre år skall socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kapitlet 8 § föräldrabalken.

Av 11 kapitlet 3 § SoL framgår att en så kallad vårdplan, skall upprättas när ett barn behöver vårdas i ett annat hem än det egna. Detta gäller oavsett om barnet bereds vård frivilligt med stöd av SoL eller utan samtycke med stöd av LVU. I vårdplanen skall socialtjänstens bedömning av barnets vårdbehov tydligt framgå. I socialtjänst-förordningens femte kapitel finns närmare angivet vad vårdplanen ska beskriva, 1a § SoF, och socialnämndens uppgifter när barn placerats i annat hem än det egna, 1b §. Vårdplanen skall vara individuellt utformad och ha barnet i fokus enligt 1 kapitlet 2 § SoL. Målet med vården skall framgå, enligt 1a § SoF, och bör vara tydligt beskrivet, lättfattligt och konkret.

Socialnämnden skall noga följa vården av den unge. Uppföljningen skall omfatta den unges hälsa, utveckling, sociala beteende och skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående. Nämnden skall göra regelbundna personliga besök i familjehemmet och ha enskilda samtal med den unge enligt 5 kapitel § 1b SoF. Nämndens skyldighet att dokumentera regleras i 11 kapitlet 5 § SoL. Av 3 kapitlet 5 § SoL framgår att barn har rätt att komma till tals när åtgärder rör dem och tillsammans med bestämmelserna om barnperspektivet i 1 kapitlet 2 § SoL markeras därmed att barnet behov och inställning särskilt skall uppmärksammas.

Står det klart att nämnden följer vården noggrant och ser till att målet med vården uppnås?

Länsstyrelsens tillsyn visar att socialnämnden gör regelbundna överväganden enligt reglerna i socialtjänstlagen. I så gott som alla ärenden fanns en vårdplan, men de var summariska och otydliga. Det framgick inte alltid vem eller vilka som hade utformat planen. Underskrift av vårdnadshavare och barn saknades.

Övervägande av vård har gjorts regelbundet, men nämnden har fattat formella beslut om fortsatt vård i samband med anmälan om barnets situation vilket är felaktigt. Socialnämnden har övervägt vårdnadsöverflyttning i ett av de två granskade ärenden där placeringen pågått längre tid än tre år. Vårdplan fanns i samtliga ärenden, men de var inte så utformade att de skulle kunna vara ett underlag för en allsidig uppföljning av barnets behov. Uppgifter om särskilda insatser, målet med vården och umgänget saknades och det framgick inte vad vårdnadshavare och barn hade för inställning till insatsen.

Länsstyrelsen konstaterar att nämnden gör överväganden i den omfattning som är föreskrivet och att vårdplaner fanns i samtliga ärenden. Vårdplanerna hade dock inte det innehåll som krävs.

Gör socialtjänsten regelbundna besök i det hem där barnet vistas och har enskilda samtal med barnet?

Omfattar uppföljningen barnets hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till föräldrar och andra närstående?
Barnen följs upp genom besök i familjehemmet och får prata enskilt med socialsekreteraren. Ibland har socialsekreteraren och barnet också träffats på annan plats än i familjehemmet. Att döma av dokumentation är uppföljningarna inte så systematiska. Alla behov barnet har är inte belysta i journalanteckningarna. Det kan vara en konsekvens av att planeringen av vården varit otillräcklig. Vårdplanen har inte fungerat som utgångspunkt för uppföljningen och mer konkreta genomförandeplaner har inte utformats.

Länsstyrelsen konstaterar att socialtjänsten följer upp och dokumenterar vården i familjehem och att barnen får komma till tals, men att uppföljningen inte systematiskt utgår från barnets olika behov.

Kjell Brickman	Gunilla Westerdahl
socialdirektör	socialkonsulent

Socialdirektör Kjell Brickman har beslutat i detta ärende. Föredragande har varit socialkonsulent Gunilla Westerdahl. I tillsynen har socialkonsulent Lena Månström medverkat.

Tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen i Bräcke kommun

BESLUT

Länsstyrelsens bedömer att Bräcke kommun har en hög ambitionsnivå i arbetet med tillståndsgivning och tillsyn enligt alkohol- och tobakslagen. Kommunen har i alla delar inte nått upp till fastlagd ambitionsnivå vad avser genomförd tillsyn. Man bör analysera skälen till detta.

De påpekanden Länsstyrelsen gjort utifrån genomförd aktgranskning bör åtgärdas. Kommunen behöver ej inge någon åtgärdsplan till Länsstyrelsen

REDOGÖRELSE

Från Länsstyrelsen deltog socialdirektör Kjell Brickman och förvaltningshandläggare Gösta Näs samt från kommunen socialchef Eva Antman och alkohol- och tobakshandläggare Pia Kjellberg.

Senaste tillsyn rörande kommunens ansvar enligt alkohollagen (1994:1738) och tobakslagen (1993:581) genomfördes den 4 oktober 2005. Förutom intervjuer med handläggare och ansvarig för alkohol- och tobakstillsynen och aktgranskning har vissa kompletteringar gjorts därefter via telefonsamtal.

ORGANISATION OCH TILLSYNSOBJEKT

Kommunstyrelsens sociala utskott ansvarar för alkohol- och tobaksärendena. Pia Kjellberg har 50 procent av sin arbetstid avsatt för alkoholärenden och tobaksärenden. Kjellberg arbetar resterade tid som skolkurator. Vid hennes frånvaro går socialchefen och en tjänsteman på kommunkontoret som tidigare arbetat som dessa frågor in som ersättare.

Kommunfullmäktige har beslutat om riktlinjer för alkoholservering i Bräcke kommun, vilka gäller sedan den 1 januari 2002. För närvarande finns 18 permanenta serveringtillstånd för servering till allmänheten. Tre av dessa avser endast servering till slutna sällskap.

I kommunens svar till 2006 års länsrapport uppgavs att kommunen under året meddelat 20 tillfälliga serveringstillstånd för servering till allmänheten och 38 för servering till slutna sällskap. 12 försäljningsställen har anmält till kommunen att de säljer folköl och 14 har anmält tobaksförsäljning.

Handläggaren har genomgått utbildning i alkohollagen. Kompetensutveckling fås i huvudsak genom deltagande i alkoholhandläggarträffar, via KAF(förening för kommunala alkoholhandläggare) och utbyte med kollegor i närliggande kommuner.

Bräcke kommun har tagit beslut att delta i projektet Ansvarsfull alkoholservering och att införa denna arbetsmetod i kommunen.

KOMMUNENS TILLSYN

Kommunens ambition är att alla med stadigvarande tillstånd att servera allmänheten skall få ett besök varje år och att alla ställen med tillfälliga tillstånd till allmänheten skall besökas. Inför besöket hade länsstyrelsen begärt in uppgifter om tillsynen. Enligt denna redovisning har man hittills under innevarande år genomfört två tillsynsbesök på två serveringsställen och sju besök där folkölss- och tobaksförsäljning sker. Under 2006 genomfördes inga tillsynsbesök vid restauranger.

Ingen inre tillsyn har genomförts. Socialchefen uppger att den information som erhålls vid sådan tillsyn får kommunen vetskap om fortlöpande i sina kontakter med andra myndigheter.

AKTGRANSKNING
Länsstyrelsen hade inför besöket begärt att få granska ett antal angivna ärenden avseende tillståndsprövning.

Länsstyrelsen gör följande påpekanden:

- Av utredningen bör det framgå vad samtliga remissinstanser anfört.
- Skälen till handläggarens ställningstaganden om sökanden uppfyller alkohollagens krav i olika avseenden skall redovisas.
- Skälet till att man godtar att vissa handlingar som krävs enligt kommunens riktlinjer inte ingivits skall framgå av utredningsunderlaget.
- Vid beslut som avser utsträckt serveringstid i förhållande till kommunens riktlinjer bör skälet framgå av utredningen.

Aktgranskningen med vissa övriga påpekanden redovisas i särskild bilaga.

Kjell Brickman	Gösta Näs
socialdirektör	förvaltningshandläggare

BILAGA: AKTGRANSKNING

Beslut 2007-05-28, Dnr PN 2007/221 70, Kilnäset Jakt och Fiske, Marlené Jonsson

I detta ärende borde det ha funnits en utredning om vem som är sökande. Uppgift om restaurangnummer och kategorikod saknas på tillståndsbeviset.

Av Statens folkhälsoinstituts föreskrifter (FHIFS 2002:7) framgår vad som skall finnas i bevis om serveringstillstånd som kommunen har meddelat. Restaurangnummer och kategorikod avhandlas i 2 § i denna föreskrift.

Beslut 2007-06-25, Dnr PN 2007/301 70, Thongkam Thaimat (Thongkam Persson)

Underlag för att bedöma om kravet på kök enligt 7 kapitlet 8 § alkohollagen är uppfyllt saknades. I akten fanns ett utlåtande som visade att lokalen bedömts utifrån livsmedelslagstiftningen. I *Handbok Alkohollagen*, kommentaren till 7 kapitlet 8 § första stycket alkohollagen, påpekas att miljöförvaltningens bedömning görs endast från livsmedels- och omgivningshygieniska aspekter. Ett lokalgodkännande utan inskränkning utifrån dessa aspekter innebär inte nödvändigtvis att det finns utrustning som möjliggör allsidig matlagning i alkohollagens mening. Det är alltså tillstånds-myndigheten på serveringsområdet som måste göra den slutliga prövningen.

Av skatteverkets remissyttrande framgår att tillsyn av personalliggare genomförts. Det som verket iakttog vid besöket har kommunen inte tagit upp i sin utredning.

Vid utskottets sammanträde var beredningen inte slutförd. För att avgörande i ärendet inte behöva dröja till nästa sammanträde beslutades att delegera rätten att besluta till exempelvis ordföranden. Delegering av beslutanderätt bör vara entydig. En exemplifiering är därför inte lämplig.

Beslut 2006-01-03, Dnr PN 2006/2 70, Margitas Catering

Av tillståndsbeviset framgår att kommunen meddelat ett tillstånd för servering den 5 januari 2006 på ZENIT i Rissna till slutet sällskap. Av beviset framgår däremot inte vilket slutet sällskap som avses. Normalt brukar detta anges i beviset. Enligt ansökan skall serveringen ske till *Depå Grandes Gäster, Infomiddag för bland annat Ford.*

I ärendet saknas utredning om *Depå Grandes Gäster* är ett slutet sällskap i alkohollagens mening.

Beslut 2006-06-22, Dnr PN au § 43, Våle Vattenförening, Hans Cederberg

Det framgår inte tydligt vem som är sökande, om det är föreningen eller Cederberg.

Av handlingarna i ärendet kan slutsats dras att sökanden inte avsåg att tillhandahålla mat efter klockan 23.00. Trots det har meddelats tillstånd att servera vin och starköl till klockan 01.00. Enligt tillståndsbeviset är tillståndet förenat med villkor, att godkänd vakt skall finnas på plats vid större arrangemang.

Villkoret är svårt att förstå eftersom det inte finns någon entydig definition av begreppen ”godkänd vakt” och ”större arrangemang”. Tillståndshavaren lämnas därför i ovisshet om vad villkoret innebär.