



Rapport 2007:09



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Årsrapport 2006

- en sammanfattning av vad Länsstyrelsen sett i sin sociala tillsyn

Författare: Maria Backe & Annelie Hollo

Utgivningsår: 2007

Foto omslag: Ann-Christin Roberts

Tryckeri: Intercopy AB

ISBN: 978-91-7281-256-7

Denna rapport kan laddas ned från Länsstyrelsens webbplats **www.ab.lst.se**

Rapport 2006:09



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Årsrapport 2006

- en sammanfattning av vad Länsstyrelsen sett i sin sociala tillsyn

Förord

Länsstyrelsen granskar och följer utvecklingen inom socialtjänstens samtliga områden, ger tillstånd till privat verksamhet samt ger råd till myndigheter och allmänhet. Myndigheten tar också emot anmälningar mot såväl kommunal som privat socialtjänst. Med årsrapport 2006 vill Länsstyrelsen ge en övergripande bild av läget i länet inom socialtjänsten. Rapporten redovisar några tendenser som Länsstyrelsen ser med underlag från 2006 års sociala tillsyn.

Informationen som rapporten grundar sig på kommer från Länsstyrelsens tillsyn av kommunerna och tillsyn av enskilda ärenden, aktgranskning, telefonrådgivning samt samtal med enskilda och socialtjänstens personal.

Årsrapport 2006 ger en övergripande bild av läget i länet. Den som vill läsa mer hänvisas till de faktablad och rapporter som Länsstyrelsen publicerar i samband med större granskningar. Dessa finns att ta del av på Länsstyrelsens hemsida, www.ab.lst.se/publikationer.

Årsrapporten har sammanställts av Annelie Hollo och Maria Backe.

Stockholm den 4 maj 2007

AnneMarie Danon
Socialdirektör

Innehållsförteckning

Social tillsyn.....	7
_Barn och familj	7
_Personer med missbruksproblem	11
_Ekonomiskt bistånd.....	12
_Omsorg av personer med funktionshinder	13
_Äldreomsorg	15
_Tillsyn av alkohol- och tobaksärenden	19
Utvecklingsfrågor.....	20
_Kvinnofrid.....	20
_Övriga statsbidrag	22
Skriftliga källor	24
Länsstyrelsens rapportserie	25

Social tillsyn

Barn och familj

Huvuddelen av Länsstyrelsens tillsyn inom barnområdet utgår från ett uppdrag från regeringen. Under 2006 och 2007 ska länsstyrelserna utöva strukturerad och operativ tillsyn över den sociala barnvården. Tillsynen omfattar flera olika delar av socialtjänstens insatser för barn och unga, alltifrån hur anmälningar tas emot till kvalitén på behandlingshem. De sex första styckena i denna rapport redovisar tillsyn inom barnuppdraget.

Kommunerna har beredskap för att ta emot anmälningar om barn. Socialnämnden får på olika sätt information om att ett barn kan tänkas vara i behov av samhällets skydd eller stöd. Det kan ske genom anmälningar från myndigheter eller andra, som genom lag är skyldiga att informera socialtjänsten. Det kan också ske genom privatpersoner som på olika sätt uppmärksammat att ett barn kanske är i behov av stöd från socialtjänsten.

Länsstyrelsen har granskat socialtjänstens mottagande av anmälningar.¹ Klart är att alla granskade kommuner och stadsdelar har en organisation som gör att utbildad personal kan ta emot och bedöma en anmälan om barn, såväl under kontorstid som utanför kontorstid.

Hur stor andel av anmälningarna, som leder till att socialtjänsten utreder förhållandena vidare, skiljer sig stort mellan kommunerna/stadsdelarna. Under 2006 varierade det mellan cirka 20-80 procent. I ungefär en tredjedel av de anmälningar som kommunerna valt att inte utreda vidare har Länsstyrelsen ifrågasatt kommunens/stadsdelens bedömning att inte utreda barnets behov av stöd eller skydd. Resultaten för de sex kommunerna/stadsdelarna kommer att färdigställas under maj 2007.

800 barnavårdsutredningar i länet har granskats

Om socialtjänsten gör bedömningen att en anmälan ska utredas vidare görs en så kallad barnavårdsutredning. Länsstyrelserna granskar dokumentation och handläggning av utredningar om barns behov och ser till att hanteringen är rättssäker samt att barn kommer till tals.

Under 2006-2007 används en tillsynsmodell som bygger på att socialtjänsten granskar sina egna utredningar. Under 2006 har cirka 800 barnavårdsutredningar granskats på detta sätt. Länsstyrelsen har

¹ Länsstyrelsen har granskat 310 anmälningar till socialtjänsten och intervjuat representanter för socialtjänsten i sex kommuner/stadsdelar för att få svar på om socialtjänstens mottagande av anmälningar fungerar och om flickor och pojkar som är i behov av samhällets stöd sina behov utredda?

kontrollgranskat cirka 150 av dessa. Resultatet kommer att presenteras på Länsstyrelsens hemsida (www.ab.lst.se) i början av sommaren 2007.

Barnperspektivet behöver utvecklas särskilt för barn med funktionshinder

Länsstyrelsen har också undersökt hur socialnämnden arbetar med barnperspektivet för att säkerställa att flickor och pojkar kommer till tals inom verksamheterna barn och ungdom, familjerätt, försörjningsstöd, missbruk, socialpsykiatri och funktionshinder samt i vilken utsträckning kommuner gör barnkonsekvensanalyser.² Generellt sett arbetar kommunerna aktivt med frågan inom verksamhetsområdena barn och familj samt familjerätt. Inom dessa områden svarar en övervägande del av kommunerna att de har stor kunskap om barnkonsekvensanalyser.

Det är däremot tydligt att kommunerna saknar kunskap om barnperspektivet när det handlar om barn och unga med funktionshinder. Granskningen tyder på att barnets rättigheter inom detta område inte ges tillräcklig uppmärksamhet. Det är därför särskilt angeläget att ledning och nämnd säkerställer att kunskaperna och medvetenheten om barnperspektivet utvecklas i socialtjänstens arbete med funktionshindrade barn.

Socialtjänstens uppföljning av barn i familjehem har förbättrats

Länsstyrelsen har följt upp en tidigare granskning från 2002 av hur kommunerna lever upp till de krav som lagen ställer rörande barn placerade i familjevård.³ Resultatet visar på tydliga förbättringar i de flesta kommuner, men att utvecklingsarbetet behöver fortsätta.

Uppföljningen visar att socialtjänsten har övervägt vården, enligt lagens bestämmelser, för drygt 70 procent av barnen. Det är en fördubbling jämfört med 2002. Länsstyrelsen kan också se en stor förbättring kring vårdplaner dvs. en beskrivning av syfte och mål med den vård som den unge ska få. I sju av elva kommuner har alla barn vårdplan, vilket bara gällde tre kommuner år 2002. Fler barn kommer också till tals enskilt med socialsekreteraren idag, nästan 80 procent jämfört med knappt 65 procent 2002.

Länsstyrelsen kan konstatera att socialtjänsten inte övervägt omflyttning av vårdnaden till familjehemmet i tillräcklig utsträckning. Detta arbete behöver utvecklas i de flesta kommuner och stadsdelar.

² Socialtjänstens arbete med barnperspektivet granskades genom en enkät som alla kommuner i länet fått svara på 2006. Sammanställning färdig före sommaren 2007.

³ Åtgärdsplaner begärdes in från åtta kommuner där bristerna var störst från en tidigare granskning 2002. Därtill gjordes en fördjupad granskning i tre kommuner. Granskningen omfattade totalt 190 barn under 18 år som varit placerade i familjehem. Faktablad 2006:05 "Familjevård i utveckling"

Ett rikt och varierat utbud inom öppenvården

Under de senaste åren har det skett en påtaglig ökning och förändring av utbudet när det gäller de öppna insatserna inom den sociala barn- och ungdomsvården. Länsstyrelsen genomförde en kartläggning under 2006 som visar att det inom länet finns över 500 öppenvårdsinsatser.⁴

Länsstyrelsen kan konstatera att det finns ett rikt och varierat utbud av öppna insatser på hemmaplan i länets kommuner oavsett kommunens storlek. Samtliga kommuner och stadsdelar kan erbjuda kommuninvånarna någon form av programverksamhet, socialpedagogisk verksamhet och nätverksarbete.

En förklaring till ökningen inom öppenvården kan vara att kommunerna vill hitta alternativ till institutionsvården eftersom exempelvis placeringskostnaderna ökat kraftigt under början av 2000-talet samtidigt som samhället saknat kunskaper om vårdens effekter på de placerade ungdomarna.

Tillsyn av enskild verksamhet

Utöver kommunernas löpande tillsyn, av de hem för vård eller boende som har tillstånd av Länsstyrelsen för att bedriva verksamhet, genomför Länsstyrelsen granskning av dessa hem. I den nationella tillsynen av HVB har Länsstyrelsen under andra halvåret 2006 granskat 18 HVB-hem för barn och unga.⁵ Drygt 30 flickor och 20 pojkar har intervjuats och gett sin syn på hemmet och/eller vården.

Länsstyrelsen kan konstatera att barnen i huvudsak verkar ha det bra. Det finns gott om kompetens och kunskap hos personalen. De brister som Länsstyrelsen uppmärksammat handlar framförallt om dokumentationen och att ett färre antal HVB-hem avviker från tillståndet genom att t.ex. ta emot ungdomar som inte tillhör målgruppen. Konsekvenserna av brister i dokumentationen innebär att förutsättningarna för delaktighet och insyn i, och inte minst uppföljning av, den planerade behandlingen av barnet begränsas. De flesta hemmen har varit positiva till Länsstyrelsens granskning och förändringsarbete pågår inom de områden där Länsstyrelsen påtalat brister.

Länsstyrelsen kritisk till hanteringen av apatiska barn

Under 2005 aktualiserades frågan om barn med uppgivenhetssymtom/ apatiska barn. Länsstyrelsen valde att följa upp nio flickor och pojkar som

⁴ Kartläggning av insatser i öppna verksamheter i Stockholms län 2006, Länsstyrelsen.

⁵ Granskning inom ramen för den nationella tillsynen av institutionsvården. Under 2006 granskades 18 hem för vård eller boenden för barn. Besluten kommer att publiceras på www.ab.lst.se

Migrationsverket menade att socialtjänsten inte utrett trots misstankar om brott som vanvård, misshandel mm.

Länsstyrelsen konstaterade brister i åtta ärenden.⁶ Framförallt har dessa handlat om att socialtjänsten, trots upprepade anmälningar, inte inlett utredning eller gjort bristfälliga utredningar. Socialtjänsten har hänvisat till att barnen redan har somatisk och/eller psykiatrisk vård och att Migrationsverket har erbjudit familjen ett boende. Kritiken handlar också om brister i samverkan med andra myndigheter, om att tillräckliga åtgärder till skydd för barn inte har vidtagits, att vårdplaner inte upprättats vid placeringar och om brister i dokumentation och passivitet. Länsstyrelsen kan konstatera att barnen själva har fått ett mycket begränsat utrymme i de utredningar som gjorts. 2006 följdes samtliga kommuner/stadsdelar upp som tidigare fått kritik. De har alla lämnat åtgärdsplaner för hur de hanterar dessa frågor idag.

Socialtjänst och UD samarbetar för att hjälpa barn, med hemvist i Sverige, som sökt hjälp via svensk utlandsmyndighet

Länsstyrelserna har granskat socialtjänstens handläggning när det gäller barn med medborgarskap eller uppehållstillstånd i Sverige och som via svenska utlandsmyndigheter sökt hjälp att komma tillbaka till Sverige.⁷ Länsstyrelsen har av UD fått uppgift om femton barn, fördelat på åtta kommuner/stadsdelar⁸. Alla barn från Stockholms län har återvänt till Sverige utom ett. I detta fall har UD inte haft några befogenheter att agera på grund av att barnet hade dubbelt medborgarskap och hemlandet inte accepterade det svenska medborgarskapet.

I flertalet ärenden har kommunerna visat stort engagemang för barnen och gjort vad de kunnat för att lösa situationen för dem. Utredning om barnens förhållanden inleddes i tio ärenden, även om det i några fall tog anmärkningsvärt lång tid. UD tycker nu att samarbetet med kommunerna i huvudsak fungerar väl.

Kommunerna brister i tillsyn av enskild verksamhet

Länsstyrelsen har följt kommunernas uppföljning av privat drivna hem för vård och boende (HVB) sedan 2002.⁹ Långt ifrån alla HVB-hem inspekteras årligen av kommunerna enligt regelverket. Av hemmen för vuxna psykiskt funktionshindrade inspekterades under 2005 bara 24 procent, av hemmen för barn och ungdomar 60 procent och av hemmen för

⁶ Mer information finns i resultatredovisningen *"Nio barn i en asylprocess"* 2006-06-07

⁷ Faktblad 2007-03-07 *"Barn, med hemvist i Sverige, som sökt hjälp via svensk utlandsmyndighet"*

⁸ Nacka, Sollentuna, Sundbyberg, Upplands Väsby, Kista, Rinkeby, Skärholmen och Spånga-Tensta

⁹ Faktblad 2006-12-01 *"Socialnämnder i länet brister i sitt tillsynsansvar för enskild verksamhet"*

vuxna missbrukare 74 procent. Länsstyrelsens granskning av socialnämndernas tillsynsrapporter 2005 visar bl.a. att behandlingshemmens kvalitetssäkringssystem, dokumentation och den enskildes delaktighet i vården inte granskas i tillräcklig omfattning. Till exempel saknar mer än hälften av kommunernas tillsynsrapporter information om HVB-hemmet har ett system för att följa upp behandlingens effekter. Även personalens kompetens, personalomsättning och personalbemanning samt rutiner för klagomål bör uppmärksammas bättre i tillsynen. Positivt är dock att en fjärdedel av tillsynsrapporterna visar att socialnämnderna har haft ett jämställdhetsperspektiv i tillsynen.

Personer med missbruksproblem

Hanteringen av anmälningar om tvångsvård av vuxna missbrukare varierar mellan kommunerna

Länsstyrelsen genomförde 2006 en kartläggning över hur socialtjänsten hanterar anmälningar om tvångsvård av vuxna missbrukare¹⁰. Denna visar att kommunernas hantering av anmälningar varierar. Vissa kommuner/stadsdelar utreder alla anmälningar enligt socialtjänstlagen (SoL) eller lagen om vård av missbrukare (LVM) medan andra avslutar en stor del av anmälningarna. En orsak till att ärenden avslutas vara att de personer som berörs av anmälningarna redan är föremål för pågående utredning eller insatser enligt SoL. En annan orsak kan vara att socialtjänsten inte erbjuder insatser till svårmotiverade klienter.

Anmälningar som rör alkoholproblem

Länsstyrelsen kan konstatera att anmälningarna enligt lagen om vård av missbrukare (LVM) till största delen handlar om personer som har alkohol som huvuddrog.¹¹ Vissa kommuner har uppgett att anmälningar som rör kvinnor med alkoholproblem har ökat. Många av dessa kvinnor har mycket dålig hälsa och har stora behov av omvårdnad.¹² Trots detta är de ibland helt okända av socialtjänsten.

¹⁰ Enkät våren 2006 till alla kommuner/stadsdelar med frågor om hur de hanterade anmälningar enligt lagen om tvångsvård i vissa fall under år 2005. Faktablad 2006-09-25 "Anmälningar om tvångsvård av vuxna missbrukare 2005"

¹¹ Faktablad 2006-09-25 "Anmälningar om tvångsvård av vuxna missbrukare 2005"

¹² I september 2006 genomförde Länsstyrelsen 32 intervjuer med företrädare för kommuner och stadsdelar som ansökt om stimulansmedel för bättre vård och behandling av personer med tungt missbruk.

Missbruk, psykisk ohälsa och kriminalitet hos unga vuxna ökar

Kommunerna ger en problembild av missbrukarvårdens arbete med unga vuxna (18 – 29 år).¹³ Några kommuner förtydligar bilden genom att betona att de problem som finns inom gruppen unga vuxna ofta gäller missbruk i kombination med kriminalitet och/eller psykisk ohälsa. Ökningen av ärenden i åldersgruppen är stor. Många är inte intresserade av bistånd från socialtjänsten. För många unga vuxna med missbruk fungerar inte nuvarande öppenvård. Det finns ett behov av mer effektiva arbetssätt med unga vuxna och av att nå dem innan konsekvenserna av missbruket blir för svåra.

Vården av äldre alkoholmissbrukare behöver utvecklas

Flera kommuner har fått nya klienter som är äldre personer med gravt alkoholmissbruk.¹⁴ De har ofta varit ”socialt etablerade” och har i vissa fall omfattande alkoholskador. Enligt kommunerna finns det ett behov av att utveckla vården av äldre personer med alkoholproblem och alkoholskador. Samverkan med äldreomsorgen behöver även utvecklas.

Ekonomiskt bistånd

Försörjningsstödets funktion som skyddsnät har försvagats

Länsstyrelsen har uppmärksammat att socialtjänsten i allt mindre utsträckning gör individuella bedömningar av människors totala livssituation och medföljande behov av bistånd.¹⁵ Tendensen är att socialtjänsten ställer samma rutinmässiga krav på alla hjälpsökande oavsett faktisk förmåga att klara av att arbeta, studera eller på annat sätt bli självförsörjande. Hur den enskildes resurser, enligt socialtjänstlagens portalparagraf, ska frigöras blir därmed den enskildes sak även då förmågan att ta ansvar sviktar. Detta gäller även när klienten saknar reella möjligheter att reda upp sin situation och när eventuella barn kommer att drabbas negativt.

Vid biståndsbedömningen pekar tendensen mot en utveckling som innebär allt mindre personlig kontakt mellan handläggare och klient men ökad administration. Länsstyrelsen konstaterar att socialtjänstens funktion som yttersta skyddsnät riskerar att urholkas.

¹³ I september 2006 genomförde Länsstyrelsen 32 intervjuer med företrädare för kommuner och stadsdelar som ansökt om stimulansmedel för bättre vård och behandling av personer med tungt missbruk.

¹⁴ ibid

¹⁵ Länsstyrelsens bedömning grundar sig på tillsyn av enskilda ärenden, aktgranskning och samtal med socialtjänstens personal vid verksamhetstillsyn och telefonrådgivning.

Svårt att få bostad och att få socialtjänstens engagemang

Under år 2006 vände sig ett 100-tal personer som sökt ekonomiskt bistånd till Länsstyrelsen med skriftliga klagomål på socialtjänsten. Det är något färre än föregående år. Många klagomål handlar om svårigheten att få en bostad. De som klagar har också svårt att få besökstid hos kommunens handläggare. Väntetiderna för att få komma på besök eller att få svar i ett ärende är långa. Flera personer uppger att de inte blivit upplysta om att de alltid har rätt att få en ansökningsblankett eller om att de kan få en ansökan prövad utan att gå igenom olika lokala rutiner som bedömningsintervjuer mm.

Hjälp saknas för att bli självförsörjande

Medan många personer anser att det är svårt att få åtkomst till hjälp menar andra att när man väl kommit i åtnjutande av bistånd är det svårt att komma ur denna situation.¹⁶ Det förefaller som om socialtjänsten saknar en tydlig inriktning för hur man ska få individer att bli självförsörjande. I stället för att göra individuella prövningar blir alla arbetslösa hänvisade till s.k. arbetscentrum, där många upplever sig ha en närvaroplikt utan att få någon reell hjälp.

Länsstyrelsen genomförde en särskild granskning under 2006 av socialtjänstens arbete med unga vuxna 18-24 år som söker försörjningsstöd.¹⁷ Länsstyrelsen konstaterar att knappt 70 procent av de granskade ärendena saknade en långsiktig planering för hur självförsörjning var tänkt att uppnås.

Ett långsiktigt perspektiv och planering framåt är viktigt, både utifrån ett verksamhetsperspektiv och utifrån den enskildes rättighet att få verkningsfulla insatser. Planer för självförsörjning för enskilda kan vara ett verktyg att arbeta med. Den ska i så fall utarbetas tillsammans med klienten och vara undertecknad av båda.

Omsorg av personer med funktionshinder

Kommunala riktlinjer för bedömning av insatser begränsar den enskildes rätt enligt lagen

Länsstyrelsen har följt upp kommunernas riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).¹⁸ Syftet har varit att se till att dessa riktlinjer inte utformas så att de begränsar enskildas rättigheter.

¹⁶ Länsstyrelsens bedömning grundar sig på tillsyn av enskilda ärenden, aktgranskning och samtal med socialtjänstens personal vid verksamhetstillsyn och telefonrådgivning.

¹⁷ Rapport 2007 "Unga vuxna med försörjningsstöd".

¹⁸ Uppföljningen av kommunernas riktlinjer har skett på uppdrag av regeringen. Länsstyrelserna har genomfört uppdraget gemensamt. Det nationella resultatet har redovisats i rapporten *Riktlinjer – till hjälp eller stjälp?*

Granskningen visade att 17 kommuner (65 procent) hade politiskt antagna riktlinjer, vilket är mer än i landet som helhet (44 procent). Innehållet i de granskade riktlinjerna varierar, men nästan alla har någon form av begränsning för en eller flera insatser. De vanligaste begränsningarna rör insatserna ledsagarservice, korttidsvistelse och personlig assistans. Begränsningarna handlar i första hand om hur många timmar eller dygn som får beviljas och var insatsen får utföras.

De begränsande riktlinjerna leder till olika villkor i olika kommuner, vilket lagstiftaren ville komma ifrån när LSS infördes. Länsstyrelsen anser därför att det är allvarligt att kommuner har riktlinjer som inskränker den lagliga rätten till insatser som personer med funktionshinder har.

Nya grupper söker insatser

Länsstyrelsens har under de två senaste åren sett en trend att nya grupper söker insatser enligt LSS.¹⁹ Det handlar framförallt om personer som får en diagnos, t.ex. Aspergers syndrom och andra autismsliknande syndrom. En relativt ny företeelse är att nydiagnostiserade personer med pågående insatser enligt SoL, t.ex. sysselsättning eller boende, beviljas insatsen enligt LSS. Detta kan vara tveksamt eftersom LSS-insatser t.ex. inte inrymmer behandlingsinsatser som enskilda personer kan ha i pågående SoL-insatser. Länsstyrelsens tolkning är att dessa ”överföringar” kan bero på bristande kunskaper om skillnaderna mellan SoL och LSS samt att det i vissa fall kan vara en ekonomisk fråga för kommunerna.

Påverkar kostnadsutjämningsystemet kommunernas bedömning av rätten till LSS-insatser?

För att ta reda på om kommuner för över pågående insatser från SoL till LSS för att öka underlaget för statliga bidrag genomförde Länsstyrelsen en granskning år 2006.²⁰ Länsstyrelsen valde att begränsa tillsynen till personer med psykiska funktionshinder. Hittills har kommunerna regelmässigt och nästan utan undantag beviljat dessa personer permanenta, tillfälliga bostäder eller boendestöd enligt SoL. Under de senaste åren har Länsstyrelsen märkt en förändring som inneburit att allt fler personer beviljas bostad med särskild service enligt LSS.

25 personers akter har granskats i fyra kommuner. Länsstyrelsens bedömning är att de personer, vars akter granskats, med största sannolikhet har rätt till insatsen bostad med särskild service enligt LSS. Länsstyrelsen har dock uppmärksammat att de utredningar som legat till grund för LSS-besluten inte är rättssäkert genomförda. Exempel på brister är att

¹⁹ Länsstyrelsens bedömning grundar sig på tillståndsgivning, tillsyn av enskilda ärenden, aktgranskning och samtal med socialtjänstens personal vid verksamhetstillsyn och telefonrådgivning.

²⁰ Granskningen har skett på uppdrag av regeringen. Resultatet finns redovisat i rapporten *Kostnadsutjämningsystemet bakom fler LSS-bostäder?*

ansökningar från de enskilda saknas i 30 procent av fallen, vilket är anmärkningsvärt då ett LSS-beslut endast kan beviljas efter den enskildes begäran. Utredningarna om personkretstillhörighet och behov är i de flesta fall bristfälligt dokumenterade. I två av kommunerna har förändringen från SoL till LSS haft en tydlig koppling till möjligheten att få kostnadsutjämningsbidrag.

Föräldrar klagar på dåligt bemötande

Länsstyrelsen får information om läget i länet också genom klagomål som kommer till myndigheten. Många klagomål 2006 handlade om bemötande av socialtjänsten, t.ex. att inte bli ”trodd” som förälder till ett funktionshindrat barn.²¹ Andra klagomål kom från föräldrar till vuxna personer som ”bollas runt” i systemet mellan socialtjänsten och psykiatrin eller mellan kommunens egna förvaltningar. Personerna det handlar om har ofta neuropsykiatriska diagnoser. Flera av klagomålen berör också brister i handläggningen av ärenden.

Beslut och domar som inte har verkställts minskar

Sedan flera år kartlägger Länsstyrelsen ej verkställda beslut och domar enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.²² Kartläggningen visar att antalet beslut som inte har verkställts har minskat sedan 2001. Då redovisades 560 ej verkställda beslut vilket ska jämföras med 400 år 2006.

Under 2006 har Länsstyrelsen i 119 fall tagit ställning till om särskild avgift ska utdömas för ej verkställda domar. Drygt 70 procent av de uppföljda domarna gäller insatser till personer med funktionshinder, nästan uteslutande insatser enligt LSS. I de flesta fall har kommunerna kunnat verkställa domarna inom rimlig tid, men i åtta fall har Länsstyrelsen ansökt om särskild avgift. Samtliga ansökningar gäller domar om LSS-insatser, huvudsakligen bostad med särskild service.

Äldreomsorg

Minskning av andelen inte verkställda domar och beslut

Motsvarande kartläggning inom området äldreomsorg, enligt socialtjänstlagen, visar också att de inte verkställda besluten minskat något sedan 2004.²³ Även antalet inte verkställda domar har minskat något och de handlar om äldre personer som har fått rätt till särskilt boende. Antalet avslagsbeslut har minskat kraftigt, från 72 till 17 sedan år 2004.

²¹ Under år 2006 vände sig 99 personer till Länsstyrelsen med skriftliga klagomål över omsorgen om personer med funktionshinder. Det är en ökning med 30 personer sedan föregående år.

²² Faktablad 2006-09-08 ”Domar och beslut som inte verkställs – LSS 2005”

²³ Faktablad 2006-09-08 ”Domar och beslut som inte verkställs - SoL”

Länsstyrelsen menar att den nya skärpta lagstiftningen, som innehåller ett hot om särskild avgift för kommunen om de inte verkställer beslutet, har inneburit att kommunerna nu följer upp sina beslut bättre.

God fysisk omvårdnad men passiv tillvaro

Länsstyrelsen har under år 2006 granskat ett 100-tal äldreboenden och hemtjänstverksamheter. Länsstyrelsen konstaterar att de flesta äldre anser sig få såväl en god omvårdnad som ett gott bemötande i de insatser som granskats. Vid intervjuer säger dock många äldre att det är för lite personal eller att personalen har för mycket att göra.

En genomgående brist är tristess och avsaknaden av en meningsfull tillvaro. På många håll anordnas gemensamma aktiviteter regelbundet men det är mindre förekommande att individuella behov av social stimulans tillgodoses. Det tyder på att verksamheterna inte fullt ut lever upp till de grundläggande intentionerna i socialtjänstlagen. Det finns även vissa brister i trygghet och säkerhet. Som exempel kan nämnas att personer med demenssjukdom bor på stora enheter som inte är anpassade till deras behov. Det förekommer också att demenssjuka lämnas utan kontinuerlig tillsyn under natten.

Brister i den sociala dokumentationen vanlig

En grundläggande krav för att äldreomsorg ges på ett rättssäkert sätt är att beslut och insatser dokumenteras. En genomförandeplan måste upprättas tillsammans med den äldre så denne ges möjlighet att delta och påverka hur vården och omsorgen ska utformas. I planen ska det framgå vilka behov som ska tillgodoses samt när, av vem och på vilket sätt insatserna ska utföras. Länsstyrelsens granskningar av den sociala dokumentationen visar emellertid att det är sällan som den enskilde eller dennes företrädare har varit delaktig i planeringen eller att uppföljning sker.

Boendestandarden behöver förbättras ytterligare

Positiva effekter av Länsstyrelsens tillsyn är att bostadsstandarden generellt sett har förbättrats i en snabbare takt än tidigare. Allt fler kommuner och stadsdelar tar fram planer för hur brister i särskilda boenden ska åtgärdas. Men fortfarande delar flera hundra äldre personer i länet rum med någon de inte själva valt. Många tvingas även dela hygienutrymme med en eller flera personer vilket inkräktar på självbestämmandet och integriteten.

Under 2006 har drygt ett 20-tal särskilda boenden för vård och omsorg under begränsad tid, så kallade korttidsboenden granskats. Tillsynen visade bl.a. att flera av dessa boenden har en undermålig bostadsstandard och en oklar målsättning för sin verksamhet.

De äldre saknar kunskap om sina rättigheter

Länsstyrelsens tillsyn av hemtjänstverksamheter visar att de allra flesta anser sig få den hjälp de behöver. De äldre som får hemtjänst är mer nöjda med den hjälp de får än de som bor på äldreboenden. En stor och allvarlig brist är dock att de äldre alltför sällan känner till att de har rätt att ansöka om hjälp med mer än personlig omvårdnad som mathållning, städning och tvätt.

Hopblandning av Lex Sarah och Lex Maria

Länsstyrelsen har under flera år uppmärksammat att personal alltför sällan känner till sin skyldighet att anmäla allvarliga missförhållanden enligt 14 kap 2 § socialtjänstlagen, den så kallade Lex Sarah. Länsstyrelsen har därför under 2006 kartlagt hur huvudmännen handlägger Lex Sarah-anmälningar i länet.²⁴ Länsstyrelsen kan konstatera att det finns en stor missuppfattning om vad anmälningsskyldigheten innebär. Det är vanligt att anställda blandar ihop den med Lex Maria, som handlar om avvikelser i den del av verksamheten som bedrivs enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Under 2005 inkom 156 Lex Sarah-anmälningar till socialnämnderna, vilket är en fördubbling jämfört med 2002. Detta visar på att kunskapen om anmälningsplikten har ökat. De enskilda verksamheterna redovisar färre anmälningar än kommunerna. Kartläggningen visade också att samtliga kommuner och enskilda verksamheter har tagit fram instruktioner för hantering av Lex Sarah men att det finns brister i dessa.

Tillsynen av enskilda verksamheter

Länsstyrelsens konstaterar vidare att kommunerna har blivit bättre på att planera och följa upp enskilda verksamheter inom äldreomsorgen. Men Länsstyrelsens tillsyn av boenden i enskild regi visar att flera verksamheter inte följer det som står i tillståndet för verksamheten. Som exempel kan nämnas att målgrupper ändras och föreståndare byts ut utan att verksamheterna gör förnyade ansökningar till Länsstyrelsen.

Äldres behov av rehabilitering, en gråzon

Länsstyrelsen har uppmärksammat att allt fler äldre som skrivits ut från sjukhus inte anser sig få någon rehabilitering. De korta vårdtiderna och dålig samordning av insatserna på sjukhus, landstingens primärvård och kommunens vård skapar otrygghet hos många äldre. Bristen på rehabilitering medför också ett ökat behov av vård och omsorg för den enskilde.

²⁴ Underlaget kommer från en enkätundersökning våren 2006, seminariediskussioner samt verksamhetstillsyn. Resultatet av finns i Rapport 2006:16 *"Tillämning av Lex Sarah inom äldreomsorgen 2005"*

Jämställdhetsperspektivet saknas inom socialtjänsten

Regering och riksdag har beslutat att jämställdhet ska genomsyra alla verksamheter. Inom socialtjänsten finns en mängd olika jämställdhetsaspekter som är intressanta. Får flickor och pojkar, kvinnor och män samma mängd insatser? Får man olika insatser beroende på om man är kvinna eller man? Vilka kvinnor, män, flickor och pojkar får stöd? Länsstyrelsen kan konstatera att det finns få exempel bland länets socialtjänster där man genomför analyser och planerar utifrån ett jämställdhetsperspektiv.²⁵ Ett vaknande intresse för jämställdhetsfrågorna har dock observerats i vissa kommuner. I dessa fall är det enskilda medarbetare eller chefer som driver utvecklingsfrågor för att integrera jämställdhet i verksamheten.

²⁵ Enkät till samtliga socialchefer/stadsdelsdirektörer i september 2005.

Tillsyn av alkohol- och tobaksärenden

Svart arbetskraft och svarta pengar

Länsstyrelsen bedriver tillsyn, i samverkan med en rad olika aktörer i länet, över restaurangbranschen (Operation krog-sanering). Denna framgångsrika samverkan har lett till en effektiv granskning som upptäcker allt fler oegentligheter. En trend som Länsstyrelsen ser är den svarta arbetskraft och även ”svarta pengar” d.v.s. oredovisade intäkter som finns och förväntas öka inom restaurangbranschen.²⁶

Ordnings- och nykterhetsläge i länet är förbättrat

Positivt är dock det generellt förbättrade ordnings- och nykterhetsläge i länet samt minskningen av servering till minderåriga. En förklaring kan vara det omfattande arbete som lagts ner av myndigheter och bransch för en mer ansvarsfull alkoholservering. Länsstyrelsens kan också konstatera att kommunernas egen tillsyn av restauranger och folkölsförsäljning har blivit bättre.²⁷ Dock behöver tillsynen av försäljningsställenas egen granskning förbättras.

Rökförbudet efterlevs

I samband med Operation krog-sanering kontrollerar Länsstyrelsen även efterlevnaden av rökförbudet. De få överträdelser avseende rökförbudet som konstaterats i samband med restaurangtillsynen har rapporterats till berörd kommun.

²⁶ Under året har Länsstyrelsen granskat 134 restauranger i tolv kommuner genom samverkansprojektet Operation Krog-sanering.

²⁷ Länsstyrelsen har 2006 besökt sju kommuner för att kontrollera hur respektive kommun arbetar med tillsynen av restauranger och folkölsförsäljning.

Utvecklingsfrågor

Kvinnofrid

Våldet har ökat

Mäns våld mot kvinnor/våld i nära relationer är ett allvarligt och stort problem. 2005 gjordes 6 400 polisanmälningar av misshandel mot kvinnor i Stockholm län, vilket är en ökning med sju procent sedan 2004. Detta beror troligen på att det faktiska våldet har ökat, samt att fler anmäler misshandel idag. Enligt Brottsförebyggande rådet uppskattas mörkertalet vara så stort som 80 procent.

Kunskapen och intresset för hedersrelaterat våld har ökat

När det gäller arbetet med hedersrelaterat våld har kompetensen generellt ökat hos olika aktörer. Likaså insikten om att det behövs specifika insatser för att skydda och stödja barn och ungdomar utsatta för denna särskilda form av mäns våld mot kvinnor. Efterfrågan på Länsstyrelsens kompetensstöd och fortsatt stöd till lokal samverkan i olika kommuner har ökat under året. Under år 2006 har sammanlagt 32 olika projekt kring förebyggande insatser genomförts med stöd av Länsstyrelsen. Andelen utsatta barn och ungdomar som ger sig till känna och söker hjälp ökar i takt med att fler får kunskap om att det finns hjälp att få.

Nya insatser till våldsutsatta kvinnor och barn

Länsstyrelsen fick i uppdrag av regeringen att öka stödet till våldsutsatta kvinnor och barn genom att fördela utvecklingsmedel. Hittills har 52 olika projekt inom kommuner och kvinnojourers verksamheter startat med stöd av 14 miljoner kronor. Viktiga satsningar som har påbörjats är förstärkt samverkan mellan olika aktörer, stödgrupper för våldsutsatta kvinnor och barn som upplevt våld. Utveckling av metoder för att arbeta med förövarna, olika utbildningsinsatser samt start av fem nya kvinnojouren är andra exempel.

Skyddat boende och andra insatser

I länet finns skyddat boende för våldsutsatta kvinnor som framförallt drivs av ideella kvinnojouren. En del kommuner och stadsdelar upplåter kommunens jourboenden till våldsutsatta kvinnor. Stockholms stad driver en kvinnojour, Kriscentrum för kvinnor, i kommunal regi. Ett problem som rör boende är bristen på utslusningslägenheter, som bidrar till att många kvinnor måste bo kvar längre än nödvändigt på det skyddade boendet.

För flickor/kvinnor som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld finns det 39 platser i länet i olika sorters skyddat boende, utslusningslägenheter och

platser i folkhögskolor inräknade. Socialtjänsten rapporterade 78 beviljade placeringar i skyddat boende i Stockholms län under 2005. Under 2006 har platserna varit nästan fullt fullbelagda. Två öppna mottagningar och telefonjourer, finansierade med statliga medel, har etablerat sig i länet och erbjuder förutom akuta insatser också långsiktigt psykosocialt stöd.

Särskilt utsatta kvinnor behöver stöd

Det finns stora brister när det gäller psykosocialt stöd och skyddat boende för särskilt sårbara kvinnor vilka utsätts för våld. Hit hör kvinnor med missbruksproblem och kvinnor med psykiska och/eller fysiska funktionshinder. Små ljusglimtar finns dock. Som exempel kan nämnas att Stockholms stad har initierat ett skyddat boende, Hvilan, för kvinnor med missbruk och Huddinge kommun som tillsammans med kvinnojouren i kommunen har börjat handikappanpassa en av kvinnojourens lägenheter. Ett problem är att flera kvinnojourer löper stor risk att bli av med sina lokaler i samband med ombildning av hyreshus till bostadsrätter.

När det gäller stöd till flickor och kvinnor utsatta för hedersrelaterat våld är det ojämnt fördelat i länet. Kommunerna prioriterar sällan att medfinansiera de nya, specialiserade öppenvårdsmottagningarna och skyddade boenden. Däremot finansierar kommunerna, i samverkan med landstinget, lokalt placerade ungdomsmottagningar. De är öppna för kostnadsfritt stöd och rådgivning till ungdomar bosatta i området. Ungdomsmottagningar, som genom sin närhet till de boende och med hög professionell kompetens, har visat sig vara en ovärderlig resurs såväl för akuta och förebyggande insatser.

En hållbar utveckling kräver mera långsiktiga bidrag

Generellt i länet är det framförallt mindre och inte så väletablerade frivillig- och intresseorganisationer som är drivande i arbetet mot hedersrelaterat våld. De står för det mesta av uppsökande verksamhet, stöd till utsatta, arbete med familjer, uppbyggnad av skyddat boende samt opinionsbildning och attitydförändringsarbete. Flera av dem har byggt upp en välgrundad kunskap och utvecklat intressanta och kreativa metoder för att nå sina målgrupper och uppnå avsedda effekter. Trots att merparten av dessa organisationer genomför ovärderliga insatser är deras tillvaro bräcklig. De är, med få undantag, nästan helt beroende av bidrag från olika myndigheter för sin överlevnad. Problemet är att de bidrag de får ofta är kortsiktiga och verksamheterna har därför svårt att planera för en långsiktig framtid.

Problemet med bristen på långsiktiga lösningar har även många ideella kvinnojourer brottats med under många år. Det finns dock kommuner som har ett mer långtgående och utvecklat samarbete med den lokala kvinnojouren. I de fallen ges kvinnojouren kontinuerliga verksamhetsbidrag från kommunen vilket möjliggör att verksamheten kan drivas något mer långsiktigt.

Övriga statsbidrag

50 alkohol- och drogsamordnare i länet

Länsstyrelsen har under 2006 fördelat drygt 12 miljoner kronor till kommunerna i länet för att utveckla förebyggande insatser mot alkohol och droger. Stödet har främst gått till utveckling av det förebyggande arbetet under ledning av samordnare samt till olika föräldrastödsinsatser. Även insatser på gymnasiet och till unga vuxna har prioriterats.

Länsstyrelsen har under 2006 fördelat cirka 21 miljoner kronor till kommunerna i länet för att utveckla förebyggande och tidiga insatser mot alkohol och droger. Stödet har främst gått till utveckling av det förebyggande arbetet under ledning av samordnare samt till olika föräldrastödsinsatser. Även insatser på gymnasiet och till unga vuxna har prioriterats.

Idag finns drygt 50 alkohol- och drogsamordnare spridda i alla kommuner inom länet. Flera kommuner och stadsdelar i Stockholms län har kommit långt i det förebyggande arbetet.

Statsbidrag till tidiga insatser till barn och kvinnor

Länsstyrelsen har också fördelat statsbidrag till barn till föräldrar med missbruksproblem eller psykisk ohälsa och till barn i familjer där våld och övergrepp mellan vuxna förekommer samt för missbrukande kvinnor som utsätts för våld.

Länsstyrelsen i Stockholms län fördelade under 2006 knappt 10 miljoner kronor till dessa målgrupper. 23 projekt i 20 stadsdelar/kommuner fick ta del av medlen. Intresset för den nya målgruppen barn till föräldrar med psykisk ohälsa var stort och flera nya projekt tillkom som vänder sig exklusivt till målgruppen. Ett ökat intresse att söka medel för metodutveckling när det gäller att arbeta med kvinnor med missbruksproblem som utsätts för våld märktes också bland årets ansökningar. Den allmänna tendensen är annars att antalet projekt som riktar sig till barn i våldsutsatta familjer ökar och att det finns ett intresse för olika föräldrastödsprogram.

Utvecklingsmedel för behandlingsinsatser som rör ungdomar med missbruksproblem

Länsstyrelsen har för 2006 haft cirka tre miljoner kronor att fördela till kommunernas utbyggnad av öppenvård för ungdomar och vuxna med missbruksproblem. Ansökningar som rör arbete kring ungdomar har dominerat. Medel har bl.a. beviljats till konsekvensprogram för unga lagöverträdare, stödcentrum för unga brottsoffer, utveckling av lokala behandlingsenheter för missbrukande ungdomar samt utvärdering av strukturerad öppenvård och slutenvård för vuxna med missbruksproblem.

Stimulansmedel för bättre vård och behandling av personer med tungt missbruk

Länsstyrelsen fördelade drygt 23 miljoner kronor för bättre vård och behandling av personer med tungt missbruk till kommunerna under 2006. Stimulansmedlen har främst använts för att ge bättre vård och behandling för personer med tungt missbruk i kombination med somatisk och/eller psykiatrisk sjukdom och social utslagning. Inom Stockholms län finns specialiserad och integrerad missbrukarvård i de flesta kommunerna. Även utvecklingsarbetet med individuella vårdplaner har kommit långt.

Stimulansbidrag till anhöriga som vårdar äldre

Länsstyrelsen har även fördelat bidrag för att förstärka stödet till anhöriga som hjälper och vårdar närstående äldre. År 2006 fördelade Länsstyrelsen 19 miljoner kronor vilket är fyra gånger mer än året innan. Medlen har använts till att anställa personal som anhörigkonsulenter, samordnare, projektledare med mera för att bygga upp avlösarstöd och träffpunkter för anhöriga ofta i samverkan med frivilligorganisationer. En del kommuner har använt medlen för uppsökande verksamheter och för utbildning.

Statsbidrag till personligt ombud

Med hjälp av ett personligt ombud kan personer med psykiska funktionshinder få hjälp med att samordna insatser från olika myndigheter utifrån sina önskemål. Länsstyrelsen fördelade 2006 knappt 18 miljoner kronor i statsbidrag för att stärka verksamheten kring personligt ombud i länet. Det finns 59 ombudstjänster i länet har personlig ombudsverksamhet. Ett antal kommuner och stadsdelar har överlåtit till entreprenörer att driva ombudsverksamheten.

Länsstyrelsen kan konstatera att ombudsverksamheten är väl fungerande i länet och positiv för människor med psykiska funktionshinder.

Skriftliga källor

- Anmälningar om tvångsvård av vuxna missbrukare 2005. Kartläggning av LVM-anmälningar inom socialtjänsten i Stockholms län, resultatredovisning 2006-09-25
- Barn, med hemvist i Sverige, som sökt hjälp via svensk utlandsmyndighet, resultatredovisning 2007-03-06
- Domar och beslut som inte verkställs - SoL 2005 (med rättelse enl. 26§ förvaltningslagen 2006:1108), resultatredovisning 2006-09-08
- Domar och beslut som inte verkställs - LSS 2005, resultatredovisning 2006-09-08
- Familjevård i utveckling - kommunernas uppföljning av de familjehemsplacerade barnen, faktablad 2006-04-03
- Kostnadsutjämningsystemet bakom fler LSS-bostäder? Ett tillsynsuppdrag om rätten till en LSS-bostad för personer med psykiska funktionshinder. Rapport 2007-01-31
- Riktlinjer - till hjälp eller stjälp? Länsstyrelsernas granskning av kommunala riktlinjer för bedömning av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Rapport 2007-01-3
- Socialnämnder i länet brister i sitt tillsynsansvar för enskild verksamhet. Granskning av kommunernas tillsyn av enskild verksamhet för vård eller boende (HVB) 2005, faktablad 2006-12-01
- Tillämpning av Lex Sarah inom äldreomsorgen 2005, rapport 2006-08-14
- Unga vuxna med försörjningsstöd, rapport 2007

Ovan nämnda, och ytterligare relevanta rapporter, redovisningar och faktablad, finns att ladda ner från Länsstyrelsens hemsida www.ab.lst.se/publikationer

Länsstyrelsens rapportserie

Utkomna rapporter under 2007

1. Svenska Högarna – marinbiologisk kartläggning och naturvärdesbedömning, *miljö- och planeringsavdelningen*. Finns bara som pdf.
2. Rassa vikar – marinbiologisk kartläggning och naturvärdesbedömning, *miljö- och planeringsavdelningen*. Finns bara som pdf.
3. Från vision till verklighet – om landsbygdsutveckling i Stockholms län 2000-2006, *miljö- och planeringsavdelningen*.
4. Organiserad brottslighet – ett hinder för långsiktigt hållbar tillväxt i Östersjöregionen, *avdelningen för regional utveckling*.
5. Fiskevårdsplan 2007-2010 för Stockholms län, *avdelningen för regional utveckling*.
6. Svenska för akademiker SFA vård – slututvärdering. Sammanfattning och uppdatering av rapport 2004:4, *avdelningen för regional utveckling*.
7. Jämställd samhällsplanering – ett diskussionsunderlag från projektet BoJämt, *bostadssektariatet*.
8. Väggmossan avslöjar spridningen av metaller – provtagning 2005 i Stockholms län, *miljö- och planeringsavdelningen*.

Länsstyrelsen granskar och följer utvecklingen inom socialtjänstens samtliga områden, ger tillstånd till privat verksamhet och ger råd till myndigheter och allmänhet.

Med årsrapport 2006 vill Länsstyrelsen ge en övergripande bild av läget i länet inom socialtjänsten. Rapporten redovisar några tendenser som Länsstyrelsen ser med underlag från 2006 års sociala tillsyn.

*Ytterligare exemplar av denna rapport
kan beställas från Länsstyrelsen
Miljö- och planeringsavdelningen
Tel: 08- 785 40 00 (vxl)
Rapporten finns också som pdf på vår hemsida
www.ab.lst.se
ISBN 978-91-7281-256-7*

*Adress
Länsstyrelsen i Stockholms Län
Hantverkargatan 29
Box 22 067
104 22 Stockholm, Sverige
Tel: 08- 785 40 00 (vxl)
www.ab.lst.se*