



Foto: Sofia Urby/Länsstyrelsen i Stockholm.

Faktablad 2008:03



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Tillsyn av enskilda verksamheter 2007

En yrkesmässig bedriven enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen får inte bedrivas utan tillstånd från Länsstyrelsen. Länsstyrelsens tillsyn av enskilda verksamheter år 2007 visar att det finns brister i kunskapen om vilka åtaganden ett tillstånd medför.

I januari 2007 fanns 80 verksamheter i länet med tillstånd för äldre och funktionshindrade enligt socialtjänstlagen, SoL. Våren 2007 inventerade Länsstyrelsen dessa tillstånd. Inventeringen visade att uppgifterna som verksamheterna lämnat inte alltid stämde med tillståndet. Det gäller bland annat uppgifter om ny föreståndare och om verksamheten ändrat målgrupp.

Utifrån inventeringen valdes 36 verksamheter ut för tillsyn. Tillsynen visar att de flesta boende och närstående är nöjda med sina äldreboenden. En fjärdedel tycker att det är för lite personal för att de ska kunna få sina behov tillgodosedda. Tillsynen visar också att ledningen för verksamheterna hade bristande kunskap om socialtjänsten och dess regelverk.

Lagar och föreskrifter

Kommunen ska bl.a. inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Kommunen ska inrätta bostäder med särskild service för människor med funktionshinder. (5 kap. 5 § resp. 5 kap. 7 § SoL).

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller enskild individ får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av sådana boenden som motsvarar dem som avses i 5 kap 5 § andra stycket eller 5 kap 7 § tredje stycket. (7 kap. 1 § SoL)

För att bedriva hemtjänst krävs inget tillstånd.

Tillstånd beviljas endast om verksamheten uppfyller krav på god kvalitet och säkerhet. Av regeringens proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen framgår att vissa faktorer för prövningen av den tillståndspliktiga verksamheten är av grundläggande betydelse. Det gäller bl.a. att den som förestår verksamheten har lämplig utbildning och tidigare erfarenhet och vitsordad personlig lämplighet.

Insatser som ges med stöd av Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor. Insatser enligt SoL ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

Vad har Länsstyrelsen sett?

Tillsynen visar att de flesta verksamheter fungerar väl inom flera områden. Personalen är överlag engagerad och mår om de boende. Flera verksamheter är små vilket ökar förutsättningar för en bra kontinuitet i omsorgen.

Samtidigt visar tillsynen att tillstånden inte alltid följs och att kunskapen är bristfällig om vad tillståndet medger. Ett par föreståndare kände inte till att de hade ansvar för en enskild verksamhet och några föreståndare var inte medvetna om att tillstånd ges med stöd av SoL.

Som en förklaring till att tillståndet inte följs uppger några föreståndare att kommunerna ibland "trycker på" verksamheterna att ta emot personer som kommunerna själva inte kan erbjuda något boende. Länsstyrelsen har också uppmärksammat att det i verksamheter som har tillstånd att ta emot yngre personer med demenssjukdom, även bor personer som kan omfattas av den personkrets som regleras med hjälp av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), och därmed har rätt att ansöka om bostad enligt LSS, med större krav på kvalitet.

Överlag är kompetensen bristfällig inom det regelverk som styr socialtjänsten. Det medför bl.a. att dokumentationen har stora brister. Oftast saknas uppgifter om den enskildes omsorgsbehov och vilka önskemål den enskilde själv har. På vilket sätt den enskilde har haft inflytande eller varit delaktig i sin planering framgår inte heller. Det saknas uppgifter om vad som ska göras, vem som ska göra vad och när och hur. Det framgår inte vilken information som lämnats från verksamheten till nämnden när den enskildes behov har förändrats. Vilken information som lämnats från nämnden till verksamheten i samband med inflyttning om den enskildes behov är otydligt.

De flesta föreståndare är sjuksköterskor, flera har otillräcklig kunskap om socialtjänstlagen, dess förarbeten och de nationella målen för äldreomsorgen. Den kunskapen finns inte heller hos någon annan anställd i arbetsledande ställning. Det är inte ovanligt att hälso- och sjukvårdslagens kvalitetssystem ligger till grund för hela verksamheten och att det saknas kvalitetssystem och fungerande dokumentation enligt SoL.



Äldre är också kvinnor och män

Det finns inga rutiner eller riktlinjer för jämställdhetsintegrering ur ett brukarperspektiv. Könsuppdelad statistik görs inom ett fåtal verksamheter men inte analys. Det förekommer att personal diskuterar hur insatser ska genomföras ur ett könsperspektiv, men föreståndarna har i allmänhet inte reflekterat över frågan. Ingen verksamhet har handlingsplan för hur personal ska agera vid situationer när äldre kvinnor utsätts för våld av sina närstående.

Länsstyrelsen har bl.a. tillsyn över sådan verksamhet som avser verksamhet för vilken det krävs tillstånd. (13 kap 3 § SoL)

Verksamheter för vilket tillstånd krävs står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten bedrivs. (13 kap. 5§ SoL)

Nämnden ska etablera ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Nämnden ska försäkra sig om att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i yrkesmässigt bedriven verksamhet från vilken nämnden upphandlar tjänster för att fullgöra skyldigheter enligt SoL. (Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2006:11)

Krav på handläggning och dokumentation framgår av 11 kap 5, 6 § § SoL och av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5). Där framgår bl.a. att en handling som upprättats inom socialtjänsten och som rör en enskild ska innehålla tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga uppgifter.

Jämställdhetsintegrering är den strategi som valts för att uppnå den jämställdhetspolitik som regering och riksdag ställt sig bakom. Jämställdhetsintegrering innebär att verksamheten bedrivs så att de tjänster och den service som erbjuds medborgarna svarar lika väl mot kvinnors som mot mäns utgångspunkter och behov." (SOU 2007:15).

Vad säger de boende och deras närstående?

Av enkätsvaren framgår att de boende mår om och berömmar personalen, men cirka 25 procent av de boende och 30 procent av de närstående anser att det inte finns tillräckligt med personal för att de ska få den hjälp de behöver. 86 procent av de boende och 91 procent av de närstående kan rekommendera boendet till någon annan.

Både boende och närstående är mestadels nöjda...

Tabell 1 och 2. Enkät svar från boende och närstående.

Resultatet utifrån ett könsperspektiv är inte helt statistiskt säkerställt.

Svar "Ja" från boende	Kan du påverka din dag	Tillräckligt med personal för att du ska få den hjälp som du behöver	Trygg i boendet	Respektfullt bemött	Kan välja personal	Kan rekommendera boendet
Kvinnor 131	69 %	72 %	90 %	93 %	66 %	85 %
Män 58	82%	84%	98%	96%	68%	91%
Summa 189	73 %	76 %	92%	93%	67 %	86%

Svar "Ja" från närstående	Kan du påverka din dag	Tillräckligt med personal för att du ska få den hjälp som du behöver	Trygg i boendet	Respektfullt bemött	Kan välja personal	Kan rekommendera boendet
Kvinnor 172	49%	69%	92 %	96 %	46 %	92 %
Män 58	54%	76%	95%	98%	47%	87%
Summa 257	51%	76 %	94%	97%	47 %	91%

... men sätter ändå ord på vad de saknar:

"Vem avgör vilken hjälp jag behöver?"

"De flesta respekterar mig men ibland behandlas jag som ett barn.

Vissa gånger talar personalen över mitt huvud, vissa kallar mig lilla gumman."

"Jag behöver hjälp med promenader men personalen räcker inte till."

"Får vänta länge ibland. Personalen ska vara två för många uppgifter, men ofta kommer bara en."

"Ibland är det ont om personal, det kan bli lång väntan då man larmat."

Länsstyrelsen har inte ställt några frågor i enkäten om bostadsstandard men flera av de boende och deras närstående har lämnat synpunkter i de verksamheter där standarden brister.

"Om det var större rum så skulle jag rekommendera boendet, men inte med rum som är åtta kvm."

"Det är ett bra ställe men med för små rum. Det finns inte utrymme för privata saker."

"Jag har inte behov av pentry men vill ha dusch och toalett. Toalett bör inte delas med någon annan. Verksamheten bör snarast se till att varje rum får ett eget badrum vilket är bra för både personal och boende."

Tillsynen visar dock att verksamheter som inte har fullgod bostadsstandard har planer för om- eller nybyggnation.

Vad anser Länsstyrelsen om bristerna?

Otillräcklig kunskap om socialtjänsten medför brister på alla nivåer i organisationen. Personalen får inte rätt verktyg för omsorgsarbetet och den enskildes rättssäkerhet sätts ur spel. Huvudmannen är tillståndshavare och har ansvar för att verksamheten bedrivs enligt tillståndet och att den som förestår verksamheten har kompetens för uppgiften och att kompetensutveckling ges i tillräcklig omfattning och med kontinuitet.

För att kunna driva utveckling inom äldreomsorgen och uppfylla målen i SoL, anser Länsstyrelsen att chefer som ansvarar för att leda och fördela omsorgsarbetet ska ha en högskoleexamen från social omsorgsutbildning, socionom eller annan jämförbar högskoleutbildning.

Verksamheten har ansvar för att säga nej till en kommun som önskar köpa en plats om bl.a. målgruppen inte stämmer med det som tillståndet medger. Den nämnd som beviljar bistånd har ansvar för att den enskildes behov och rättigheter styr genomförandet av beslutet. Nämnden har också ansvar för att kontrollera tillståndet innan den enskilde erbjuds ett boende.

När det är klarlagt var insatsen särskilt boende ska genomföras, måste den beslutande nämnden svara för att tillräckliga uppgifter lämnas till verksamheten. Vilka uppgifter som ska lämnas måste nämnden bedöma

i varje enskilt ärende med hänsyn till gällande sekretessregler.

Dokumentationen i det särskilda boendet ska innehålla tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga uppgifter och vara väl strukturerad och tydligt utformad. Dokumentationen är bl.a. till för att tydliggöra för den enskilde och personal vilket stöd den enskilde behöver hjälp med av verksamheten. Dokumentationen är också nödvändig för att kommunen ska kunna följa upp, försäkra sig om och utvärdera insatserna.

Att dokumentationen visar hur verksamheten ska tillgodose de enskildas behov är också en förutsättning för att kunna planera att bemanningen är tillräcklig och att personalen har rätt kompetens för att kunna tillgodose de individuella behoven.

För att säkerställa rättssäkerheten måste verksamheten också informera den beslutande nämnden om den boende inte är nöjd med de insatser som verksamheten erbjuder. Den enskilde är sällan medveten om sina rättigheter utan anpassar sig till de insatser som verksamheten erbjuder. Den enskilde måste därför informeras om sin rätt att ansöka om insatser för att ges möjlighet att få en ansökan prövad enligt socialtjänstlagen. Nämnden måste vara uppmärksam på att myndighetsutövningen inte kan överlämnas till verksamheten.

Enskild verksamhet

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet. Med yrkesmässigt avses att verksamheten bedrivs kontinuerligt och i förvärvssyfte. Allmänhetens insyn hos enskilda verksamheter är ofta sämre eftersom deras handlingar inte räknas som allmänna.

Vid tillståndsgivningen ställs vissa formella krav. Det gäller bl.a. att den som förestår verksamheten, dvs. föreståndaren, har lämplig utbildning och erfarenhet mm. Det ställs också krav på att lokalerna är ändamålsenliga och att verksamheterna uppfyller kraven på kvalitet och säkerhet. Länsstyrelsen gör även en vandelprovning av bl.a. huvudmannen och föreståndaren.

Ur juridisk synpunkt är det huvudmannen som är tillståndshavare och har ansvaret för att verksamheten bedrivs enligt tillståndet. Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas ska nytt tillstånd sökas. Exempel på ändringar som medför att nytt tillstånd ska sökas av huvudmannen är ägarbyte och lokalbyte, även ny målgrupp och ändrat antal boende kan komma att kräva nytt tillstånd. Länsstyrelsen ska även godkänna en ny föreståndare. Länsstyrelsens tillstånd gäller enbart verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen och för att utnyttja tillståndet kan det behövas ytterligare tillstånd eller godkännanden från byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, räddningsnämnd m.fl. myndigheter.

Kommunens ansvar

Kommunerna är enligt socialtjänstlagen skyldiga att inrätta särskilda boendeformer för äldre och bostäder med särskild service för funktionshindrade och behöver inget tillstånd från Länsstyrelsen. Offentlighetsprincipen gäller. En kommun får i regel inte bedriva verksamhet i vinstsyfte.

Kommunerna är egna myndigheter med ansvar för socialtjänsten i sin kommun och har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och hjälp de behöver. Kommunerna ansvarar för särskilda boenden som drivs i kommunal regi och verksamheter som kommunen genom avtal har överlämnat till enskild att driva (entreprenader). Kommunerna har också ansvar för den löpande tillsynen av enskilda verksamheter som är belägna i den kommunen där verksamheten bedrivs.

Skillnader i kvalitet mellan enskild eller kommunal verksamhet?

Länsstyrelsen har inte utifrån denna tillsyn gjort någon jämförelse mellan kommunala och enskilda verksamheter. Tidigare erfarenheter visar att kvaliteten i verksamheten inte avgörs av vem som är huvudman. Oavsett om Länsstyrelsen granskar en kommunal eller en enskild verksamhet är bedömningsgrunderna desamma. De har sin utgångspunkt i ädelreformens förarbeten, nationella mål för äldreomsorgen, SoL och dess förarbeten.

Metod

Efter Länsstyrelsens inventering av tillstånden genomfördes två informationsträffar för kommunerna om tillståndsgivning och om den planerade tillsynen under våren 2007. Kommunerna där verksamheterna ligger inbjöds även att delta vid tillsynen och medverkade vid 16 besök. Länsstyrelsen skickade därefter ut kriterier för tillsynen till alla huvudmän och föreståndare.

Efter att kriterier skickats ut hörde flera verksamheter av sig för att tala om att målgruppen, föreståndaren

och antalet boende inte stämde med tillståndet. Det har resulterat i att flera har ansökt om ändring av tillstånden i samband med tillsynen. En huvudman har även upphandlat en högskolekurs motsvarande 5 poäng inom socialtjänstens område.

I två av verksamheterna som Länsstyrelsen besökte bedrevs ingen verksamhet enligt SoL. Dessa verksamheter har efter besöket återtagit sina tillstånd. Tillsyn genomfördes i 36 verksamheter, av dessa var fyra dagverksamheter.

821 enkäter med frakterade svarskuvert har delats ut till dem som bor på särskilt boende och deras närstående i de fall de boende inte själva kan svara. 446 svar har inkommit till Länsstyrelsen. Enkäterna har besvarats anonymt av 189 boende och 257 närstående.

Varje tillsyn har avslutats med ett beslut och en sammanfattande bedömning. Länsstyrelsen har riktat kritik mot flera verksamheter.

Tabell 3. Länsstyrelsens fördelning av kritik

Verksamheten stämmer inte med tillstånd	Bristar i den fysiska miljön	Bristar i dokumentation	Bristar i resurser för att kunna genomföra insatserna	Bristar i metoder för uppföljning och kontroll
9	10	30	7	4

En verksamhet där Länsstyrelsen fördjupat tillsynen med intervjuer och observationer har fått allvarlig kritik. Påpekanden om brister har gjorts i samtliga verksamheter.

Tillsynen har varit begränsad till fem kriterier inom områdena Tillståndsbeslut, Kvalitet – fysisk miljö, Rättssäkerhet – dokumentation under verkställighet, Kvalitet – resurser för

att kunna genomföra insatserna och Metoder för uppföljning och kontroll. Under hösten 2007 har tillsynen kompletterats med en undersökning av jämställdhetsintegreringen ur ett brukarperspektiv.

Alla besök utom tre har varit för-anmälda. Verksamheterna har haft tid att identifiera brister och förbättra sina rutiner utifrån de fem kriterierna.

Varje tillsyn har genomförts av två socialkonsulenter för att öka säkerheten i bedömningarna. Socialkonsulenter har talat med föreståndare och personal, granskat kvalitetssystem och bostadsstandard samt den sociala dokumentationen.

Kontakt

Evabritt Cederblad, socialkonsulent
Louise Wennerström,
socialkonsulent,
Tfn: 08-785 00 00
E-post: ins@ab.lst.se

Adress

Länsstyrelsen i Stockholms Län
Socialavdelningen
Hantverkargatan 29
Box 22 067
104 22 Stockholm, Sverige
Tel: 08- 785 40 00 (vxl)

Läs mer på vår hemsida www.ab.lst.se