



På väg att snabbare verkställa beslut

Tillsyn av fem kommuners arbete med att verkställa beslut

Du får gärna citera Inspektionen för vård och omsorgs texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Inspektionen för vård och omsorg har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Artikelnr | IVO 2015-93

Omslag | Svensk Information

Foto | Mostphotos

Utgiven | www.ivo.se, november 2015

Förord

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har ansvar för tillsyn över verksamheter inom socialtjänstområdet och hälso- och sjukvården. I uppdraget ingår bland annat att regelbundet återföra sammanställda resultat och iakttagelser från myndighetens tillsyn. Genom ett tillsynsbeslut till varje kommun, publicering av en rapport och redovisning på IVO-dagarna ska kunskapen återföras till de valda kommunerna men också till övriga kommuner i regionen.

Avdelning mitt tar emot rapportering av ej verkställda beslut från samtliga kommuner i följande län: Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västmanland och Örebro. IVO har i tillsynen 2015 granskat hur fem kommuner arbetar med sitt planeringsansvar samt vilka åtgärder som vidtagits eller kommer vidtas för att komma till rätta med de långa väntetiderna. De granskade kommunerna är Borlänge, Gävle, Karlskoga, Kristinehamn och Lindesberg.

Rapporten är framtagen av utredaren Sofia Palmér. Tillsynen har genomförts av inspektörer vid enheten som arbetar med rapporteringen av ej verkställda beslut, med Ann-Christine Pettersson som projektledare.

Gunilla Hult Backlund
Generaldirektör

Sammanfattning

Det är sedan tidigare känt att personer som beviljats insatser som exempelvis plats på ett särskilt boende, bostad med särskild service, kontaktperson eller kontaktfamilj kan få vänta länge på att insatsen påbörjas, det vill säga, det dröjer innan besluten blir verkställda. Det innebär konsekvenser för den enskilde, men även för närstående.

IVO har vid inspektioner i fem utvalda kommuner granskat hur kommunerna arbetar med sitt planeringsansvar samt vilka åtgärder kommunerna vidtagit eller planerar att vidta för att komma till rätta med de långa väntetiderna.

IVO bedömer att alla fem kommuner som tillsynats har en samlad bild av svårigheterna med att verkställa beslut och orsakerna till detta. Kommunerna har fortfarande svårast att verkställa beslut när det gäller boende samt kontaktperson och kontaktfamilj. Orsakerna till långa väntetider är framförallt att det, när det gäller boende, saknas långsiktig planering och därmed saknas även tillräckligt med boendeplatser. Till uppdrag som kontaktperson eller kontaktfamilj är det svårt att rekrytera personer som matchar de behov den enskilde har.

Enligt lag ska kommuner kvartalsvis rapportera in antal beslut om bistånd (SoL) och antal beslut om insatser (LSS) som inte har verkställts inom tre månader. Rapporteringen ska göras till IVO, kommunrevisorerna och kommunfullmäktige. Denna rapporteringsskyldighet, framförallt den interna till revisorer och fullmäktige, uppges ha medfört att politiker och tjänstemän har en tydlig bild av situationen och den problematik som finns.

Tillsynen visar på en positiv utveckling i de granskade kommunerna. Alla fem kommuner har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de brister som medfört att det dröjer innan beslut blir verkställda. Vissa åtgärder är mer omfattande än andra. I en del fall innebär det omfördelning av befintliga resurser, medan det i andra handlar om att försöka skapa en bättre uppfattning av kommande behov inom kommunen. Alla åtgärder har ännu inte fått genomslag, eftersom det t.ex. rör sig om långa planeringsperioder när kommunerna behöver bygga bostäder. Följande åtgärder förefaller vara framgångsfaktorer i arbetet med att verkställa beslut så snart som möjligt:

- ⦿ Kartläggning av befintliga och kommande behov
- ⦿ Noggrann analys av den enskildes behov
- ⦿ Aktiv rekrytering av kontaktpersoner och kontaktfamiljer
- ⦿ God samverkan mellan olika aktörer

Denna rapport syftar till att belysa tillsynens iakttagelser med särskilt fokus på vad som orsakar väntetiderna och vilka åtgärder som vidtagits för att snabbare verkställa beslut. IVO har därmed en förhoppning om att rapporten även kan bidra till nya perspektiv i kommunernas arbete med att verkställa beslut.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	4
Inledning	6
Ej verkställda beslut – lagstiftningen	8
Gemensamma orsaker till väntetider	9
Långsiktig planering och boendepaner saknas.....	9
Rekrytera och matcha är svårt	10
På väg mot kortare väntetider?.....	12
Kartläggning av befintliga och kommande behov	13
Noggrann analys av den enskildes behov	14
Aktiv rekrytering.....	15
God samverkan	16
Rapportering skapar förståelse och överblick.....	17
Bilaga 1: Tillvägagångssätt.....	19
Underlag och källor.....	19
Avgränsningar.....	19
Innehållsanalys	20

Inledning

I kommunerna beviljas insatser av olika slag till kommuninvånare som har behov av olika insatser. Det kan handla om en äldre person som inte kan bo kvar hemma och då beviljas plats på ett särskilt boende, en familj i behov av stöd och avlastning som beviljas kontaktfamilj eller en ung person med funktionsnedsättning som vill flytta hemifrån och beviljas plats i en bostad med särskild service. Personer som beviljats insatser kan få vänta på att insatsen påbörjas, det vill säga det kan ta tid innan beslutet blir verkställda. I vissa fall får enskilda vänta mycket länge innan de får den insats som de blivit beviljade. Att beslut inte verkställs inom skälig tid innebär konsekvenser för den enskilde, men även för dennes omgivning. Till exempel kan det innebära att ungdomar som beviljats bostad får vänta med att flytta hemifrån, vilket i sin tur kan medföra att möjligheten att få bli mer självständig dröjer. Det kan också handla om barn som bedöms vara i behov av kontaktfamilj för extra stimulans och föräldrar som behöver avlastning där väntan för med sig en ökad ansträngning för hela familjen och behoven av insatser riskerar att bli mer omfattande.

I IVO:s arbete med att följa upp de ej verkställda beslut som rapporteras till myndigheten kan konstateras att det totala antalet inte minskar. Därutöver kan stora skillnader mellan kommunerna iakttas. Vissa kommuner rapporterar ett stort antal ej verkställda beslut i relation till sitt invånarantal. I många av de rapporterade ärendena har beslutet inte verkställts inom skälig tid varför IVO har ansökt i domstol om en särskild avgift i de fall det har bedömts saknas skäl för att avgiften ska efterges.

IVO har genom tillsyn av fem kommuner granskat orsakerna till långa väntetider, vilka åtgärder som vidtagits eller planeras, hur kommunerna arbetar för att följa upp gynnande beslut och hur de rapporterar ej verkställda beslut.

Kommunerna som valts ut för tillsyn är Borlänge, Gävle, Karlskoga, Kristinehamn och Lindsberg. Samtliga fem kommuner har valts utifrån att de rapporterat ett relativt stort antal beslut som inte verkställs. I vissa fall har kommunerna valts utifrån att situationen inte har förändrats trots att domstolen dömt ut särskild avgift i flera ärenden.

Tabell 1 - Granskade områden

Kommun/nämnd	Insatser till...
Kristinehamn	Personer med funktionsnedsättning
Borlänge	Personer med funktionsnedsättning Äldre
Karlskoga	Personer med funktionsnedsättning Äldre
Lindsberg	Personer med funktionsnedsättning Äldre
Gävle	Personer med funktionsnedsättning Äldre Barn och unga (individ- och familjeomsorgen)

Källa: IVO

Vid inspektionerna samtalade IVO med nämndernas ordförande, chefer på olika nivåer och handläggare. En kort återföring lämnades till de intervjuade innan inspektionen avslutades.

Syftet med denna rapport är att belysa tillsynens iakttagelser utifrån kommunernas arbete med att verkställa beslut – särskilt fokus riktas mot vad som orsakar väntetiderna och vilka åtgärder som vidtagits för att snabbare verkställa beslut.

Rapporten är indelad i följande tre delar:

- ④ Gemensamma orsaker till väntetider
- ④ På väg mot kortare väntetider?
- ④ Rapportering skapar förståelse och överblick

Ej verkställda beslut – lagstiftningen

Ett beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL eller insats enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS ska i princip verkställas omedelbart. Det ligger dock i sakens natur att det inte kan anses rimligt att kommunen alltid ska kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Verkställighet av beslut ska istället ske inom skälig tid från tidpunkten för det gynnande beslutet (prop. 2005/06:115, s. 124 och prop. 2007/08:43, s. 18-19).

Socialnämnden eller motsvarande ska till IVO rapportera alla gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § SoL och 9 § LSS som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet samt rapportera när beslut verkställts. En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller en beviljad insats ska åläggas att betala en särskild avgift (16 kap. 6 a-g §§ SoL och 28 a-g §§ LSS).

Varje kommun har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL).

Till kommunens uppgifter inom socialtjänsten ingår bland annat att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och svara för omsorg och service till enskilda och familjer som behöver det (3 kap 1 § SoL).

Det finns särskilda bestämmelser för olika grupper och det framgår bland annat att:

- Socialnämnden ska verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden, bedriva förebyggande arbete för att förhindra att barn och ungdom far illa samt sörja för att barn och ungdom får det stöd och skydd de behöver (5 kap. 1 § SoL).
- Socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena för äldre människor. Kommunen ska planera sina insatser och inrätta särskilda boendeformer för äldre som behöver det (5 kap. 5-6 §§).
- Socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena för personer med funktionsnedsättning. Kommunen ska planera sina insatser och verka för att personer med funktionsnedsättning får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov (5 kap. 7-8 §§).

Till kommunens uppgifter hör att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen, vilka deras behov av stöd och service är samt att verka för att de får sina behov tillgodosedda (15 § LSS).

Den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ansvarar för att det finns ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. De processer och aktiviteter som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet ska identifieras. För varje aktivitet ska de rutiner som behövs fastställas. (3 kap. 1 § och 4 kap. 2-4 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete).

Gemensamma orsaker till väntetider

I rapporten ”Hur länge ska man behöva vänta?”¹ påtalas att svårigheterna att verkställa beslut i huvudsak rör två områden, boende samt kontaktperson och kontaktfamilj. I detta avsnitt redogörs för vad som orsakat väntetider i de kommuner som har granskats.

Inledningsvis kan det konstateras att kommunerna anser att det är svårt att verkställa beslut när det gäller boende och kontaktperson/-familj. Av följande tabell framgår de insatser som kommunerna har eller har haft svårt att verkställa:

Tabell 2 - Insatser som är eller har varit svåra att verkställa i kommunerna

Kommun/nämnd	Insatser som är eller har varit svåra att verkställa
Borlänge	Bostad med särskild service Särskilt boende för äldre Kontaktperson Stödfamilj
Gävle	Bostad med särskild service Särskilt boende för äldre Kontaktfamilj till barn och unga
Karlskoga	Särskilt boende för äldre Korttidsboende Kontaktperson
Kristinehamn	Bostad med särskild service Kontaktperson
Lindesberg	Bostad med särskild service Särskilt boende för äldre Kontaktperson

Källa: IVO

Det som gör det svårt för kommunerna att verkställa boende, både bostad med särskild service och särskilt boende för äldre, är avsaknaden av långsiktig planering och boendeplaner. Främsta orsakerna till väntetider gällande kontaktperson och kontaktfamilj är svårigheten att rekrytera personer och familjer samt att matcha dessa med de enskildas behov, vilket i sin tur delvis kan bero på bristande personella resurser.

Uppfattningen om orsakerna till svårigheterna att verkställa besluten skiljer sig inte nämnvärt varken mellan kommunerna eller mellan de befattningshavare som intervjuats, de talar alla om liknande orsaker till varför det blir långa väntetider innan de olika insatserna verkställs.

Långsiktig planering och boendeplaner saknas

När det gäller svårigheter att verkställa beslut gällande boende, både bostad med särskild service och särskilt boende för äldre, handlar det om att det saknas platser. Det beror enligt kommunerna framförallt på att det saknas framförhållning, att det brister i den långsiktiga planeringen. En handläggare berättar att ”de väntetider som uppstår

¹ IVO, 2014. Hur länge ska man behöva vänta? En uppföljning av rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

beror på att kommunen inte planerat för ökningen av antalet äldre och äldre-äldre”. Det har tidigare inte funnits boendeplaner vilket kan vara en av orsakerna till att det idag saknas platser.

Vidare handlar det om att boendeplatserna måste anpassas och förändras efter behoven som kan variera över tid. Det kan innebära att det under perioder behövs fler platser som kan möta upp behoven till exempel för personer med demenssjukdom eller psykisk funktionsnedsättning.

Det framkommer även att det inte är ovanligt att äldre tackar nej till erbjudanden om boende, då de har särskilda önskemål såsom var boendet ska finnas geografiskt eller vilken standard boendet ska ha. I en kommun anger exempelvis en handläggare att:

”Kommunen är stor till ytan och de som bor i tätorten vill bo kvar där. En del tackar nej till erbjudanden om plats utanför tätorten. Man måste även ta hänsyn till att anhöriga ska kunna besöka den enskilde på boendet.”

Rekrytera och matcha är svårt

Svårigheterna med att rekrytera kontaktpersoner och kontaktfamiljer anser flera i kommunerna dels beror på att det krävs mer resurser än vad som oftast finns att tillgå i kommunerna, dels att det generellt är svårt att få privatpersoner som vill ställa upp på denna typ av frivilliginsats.

”Det finns många olika uppdrag där kommunen söker uppdragstagare och generellt tror jag att många har väldigt mycket för sig på sin fritid.”

Flera handläggare anser att det inte alltid har funnits tillräckliga resurser för att ägna sig åt rekryteringen. Oftast har de handläggare som rekryterar en del av sin tjänst avsatt för rekrytering.

”I praktiken använder jag mer arbetstid än vad som är avsatt /.../ det tar tid att tillsätta kontaktpersoner.”

En av anledningarna till att rekryteringen tar tid är att det är svårt att matcha uppdragstagare med den enskilde och hans eller hennes behov. Det handlar inte bara om att rekrytera tillräckligt många som är intresserade. De som är intresserade måste vara lämpliga för uppdragen. Det är vanligt att den enskildes behov ställer särskilda krav på kompetens både hos kontaktpersoner och hos kontaktfamiljer; det kan bland annat handla om viss nivå på kunskap gällande funktionsnedsättningar. I många fall krävs det även en särskild mognad hos dem som får uppdrag. Därutöver finns det ibland även särskilda önskemål från dem som beviljats kontaktperson eller kontaktfamilj som kan påverka rekrytering och matchning.

En av de intervjuade berättar att det är viktigt att vara tydlig med vad som förväntas av en kontaktperson så att de går in i uppdraget med rätt förväntningar. Annars är risken stor att det inte fungerar. En av kommunerna har bland annat som krav att kontaktpersoner ska kunna ha ett uppdrag under minst sex månader.

Slutligen upplever flera av handläggarna att brist på personella resurser inte bara medför att rekryteringen blir lidande. Det är även svårt att hinna med uppföljningen vilket i sin tur påverkar möjligheten att göra rimliga planeringar.

På väg mot kortare väntetider?

När kommunerna inte verkställer beslut i tid innebär det att enskilda får vänta på insatser som de har beviljats och bedömts ha behov av. Under den tid enskilda får vänta kan deras situation komma att förvärras vilket kan medföra att fler och/eller mer omfattande insatser kan krävas. Under väntetiderna har de som beviljats insats ingen möjlighet att få sitt beslut överprövat då de redan har beviljats insatsen. I flera av kommunerna anser handläggarna att de har svårt att hinna med uppföljningen, något som IVO menar bör förbättras. I de kommuner där uppföljningen bedöms fungera är det tydligt vem eller vilka som ansvarar för uppföljningen.

Kommunerna är skyldiga att planera för att verkställa sina beslut. IVO bedömer att alla fem kommuner som tillsynats har en samlad bild av de svårigheter med att verkställa beslut som funnits och till viss del fortfarande finns. Kommunerna visar att de har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de brister som medfört att det dröjer innan besluten blir verkställda.

I tillsynen framkommer att de fem kommunerna har kommit olika långt i arbetet med att få en bättre planering för att verkställa beslut. Några kommuner uppger att de kan se att genomförda åtgärder har haft viss effekt både på väntetiderna och på antalet insatser som dröjer innan de påbörjas. Nedan finns en sammanställning av de exempel på åtgärder som framkommit vid tillsynen:

Tabell 3 – Exempel på redovisade åtgärder per kommun

Kommun/ nämnd	Exempel på åtgärd
Borlänge	Påbörjat framtagande av långsiktig boendeplan
	Kvalitetsäkring av handläggning
	Insatser för att öka samverkan mellan handläggare och verkställare
Gävle	Kartläggning av framtida behov av boende
	Framtagande av långsiktig boendeplan
	Tagit fram en åtgärdsplan
Karlskoga	Koncentrerat resurser – utredare och rekryterare
	Resursförstärkning - rekrytering av kontaktpersoner/-familjer
	Kartlagt framtida behov
Kristinehamn	Planering
	Byggt boenden
	Processkarta innehållande vem som ansvarar för vad
Lindesberg	Inventering av behov
	Utbyggnad av bostäder
	Resursförstärkning - rekrytering av kontaktpersoner/-familjer
Lindesberg	Uppföljning av beslut
	Kartläggning av ungdomars behov (inom LSS personkrets)
	Anpassat boendeformer efter behov
	Öppnat boende

Källa: IVO

De åtgärder som kommunerna redogjort för vid tillsynen kan sorteras in under fyra typer av åtgärder.

- ⊕ Kartläggning av befintliga och kommande behov
- ⊕ Noggrann analys av den enskildes behov
- ⊕ Aktiv rekrytering
- ⊕ God samverkan

I följande avsnitt ges exempel på hur kommunerna arbetat med ovan nämnda typer av åtgärder, med en förhoppning om att det kan bidra till nya perspektiv i arbetet med att verkställa beslut.

Kartläggning av befintliga och kommande behov

Det har i flera fall visat sig vara en framgång i arbetet att göra en grundlig kartläggning av *befintliga behov* men även av *kommande behov*. Det handlar om att skapa en förståelse för nuvarande men även kommande behov både av kontaktpersoner/-familjer och av boenden.

Arbetet med kartläggningen av befintliga och kommande behov har genomförts på lite olika sätt. I en kommun har kartläggningen genomförts i form av ett projekt. I detta har en enkätstudie och fokusgrupper genomförts i syfte att få en bild av vilka behov och önskemål som finns bland dem som kan tänkas behöva bostad med särskild service eller annat stöd. Handläggarna följer sedan årligen upp de intresseanmälningar som kommer in till kommunen. Denna kommun upplever att kartläggningen bidrar till att det fortsatta arbetet med boendeplaner och rekrytering blir mer målinriktat. Det blir lättare att rekrytera utifrån att kommunerna får en mer detaljerad kunskap om de behov som finns bland de enskilda.

Kommunerna uppger att arbetet med långsiktiga planer inte är någon nytt för dem, sådana har tagits fram tidigare. Men en väl genomförd kartläggning medför att det har blivit lättare att få gehör för finansiering till anpassningar av befintliga boenden men även till nybyggnationer. I en kommun anger en förvaltningschef exempelvis att förvaltningen inventerade behovet av bostäder och daglig verksamhet bland de elever som skulle gå ut gymnasiet 2014. Detta redovisades sedan till nämnden med positivt resultat:

”Tack vare den noggranna behovsanalysen fick vi gehör för behoven och finansiering av en utbyggnad. Efter det har det varit en snabb process. Kommunen har bland annat byggt ut gruppboendestäder och byggt en servicebostad och därmed har vi klarat att möta de flesta behoven.”

I en annan kommun har en boendeplan tagits fram. Denna gäller från 2016 till 2019, men med utblick mot 2025. För att få fram planen har kommunen utgått från en befolkningsprognos med femårsintervall, månadsstatistik avseende antal beslut om insatser och antal avlidna. Prognosen har utgått från att en viss procent av 80-åringarna kommer att behöva särskilt boende. Kommunen har även tittat på utfall fyra år tillbaka.

”Vi [tjänstemännen] har jobbat med planen för att nämnden ska förstå behoven av bostäder.”

Vidare är det enligt många viktigt att följa och bevaka hela processen. För att kunna göra det har en av kommunerna inrättat en ny tjänst, en utredare. I uppdraget ingår det att ta fram underlag till en långsiktig boendeplanering och att följa hela processen.

”Jag träffar regelbundet handläggare och utförare på boplanmöten.”

Uppdraget är en sammanslagning av uppgifter som flera personer haft på deltid.

Noggrann analys av den enskildes behov

Några av kommunerna har satsat på att arbeta aktivt genom dialog med den enskilde för att kunna matcha på bästa sätt. De menar att det handlar om att genom dialog vara lyhörd för den enskildes behov och eventuella önskemål.

”Dialog med den enskilde är nyckeln till korta väntetider.”

Det krävs även att handläggarna har inhämtat den information de behöver för att göra välgrundade beslut om insatser. Flera menar även att det är viktigt att föra samtal med den enskilde kring förväntningar och behov.

”Vi pratar med den enskilde vid ansökan och förklarar den sökta insatsen, vad det innebär och skillnaden mellan olika insatser. Vi arbetar även med att utreda den enskildes behov och om det finns alternativa insatser.”

I en kommun har handläggarna, inför beslut om kontaktperson, en avstämning tillsammans med utföraren och den enskilde för att prata om förväntningar och behov, något som de upplever ger goda resultat. Genom en ökad förståelse för den enskilde är det lättare att kunna möta behoven i synnerhet gällande att matcha kontaktpersoner. Det framkommer att det kan finnas specifika önskemål, ofta gällande kontaktperson, där handläggarna menar att det är viktigt att genom samtal försöka skapa en förståelse för vad dessa står för. Det kan till exempel handla om önskemål utifrån ålder, kön och fritidsintressen. Önskemålen kan vara svåra att lösa vid matchning. Handläggarna måste utifrån sin profession kunna omsätta behoven och önskemålen till reella insatser.

Aktiv rekrytering

Att aktivt arbeta rekrytering ses, av kommunerna, som en framgångsfaktor i arbetet med att få fram fler kontaktpersoner och kontaktfamiljer. IVO kan konstatera att alla fem kommunerna på olika sätt arbetar med rekryteringen av kontaktpersoner och kontaktfamiljer. Det kan handla om att annonsera i olika medier och att det via kommunernas hemsidor finns möjlighet att skicka in intresseanmälan.

Handläggarna berättar också hur de åker ut och sätter upp planscher på mindre orter, presenterar uppdraget på universitet för studenter på socionomutbildningen, nyttjar nätverk och kontakter som rekryteringbas. Att få in tillräckligt många personer och familjer handlar inte om att bara ha information på kommunens hemsida utan det kräver ett aktivt och delvis kreativt arbete. I en kommun trycker man särskilt på vikten av nätverk:

”Det som fungerar bäst är att gå in i olika nätverk och informera.”

Därutöver handlar det även om att i rekryteringsarbetet vara tydlig med vad uppdraget innebär, för att undvika att uppdragstagare avslutar sitt uppdrag. Det händer att frivilliga väljer att inte fortsätta då de upplever att uppdraget inte motsvarade förväntningarna. Det är därför viktigt att bedöma hur omfattande uppdraget är och tydliggöra detta för den tänkta uppdragstagaren. I vissa fall kan det vara bättre att börja med mindre omfattande uppdrag, medan andra är redo för mer omfattande redan från början. Det gäller att dra nytta av alla som är intresserade på bästa sätt, då de är en värdefull resurs för kommunerna.

Något som även kan underlätta rekryteringen är att kommunen erbjuder uppdragstagare olika former av stöd såsom fortbildningar, informationsträffar, handledning. Även ersättningen har betydelse.

Det är även viktigt att de som arbetar med att rekrytera och matcha har tillräckligt med tid för det. Flera av de intervjuade som arbetar med rekrytering och matchning påtalar att det är något som i perioder tar ganska mycket tid. Flera av kommunerna har antingen omfördelat eller tillsatt mer resurser för att i högre utsträckning hinna med att rekrytera och matcha.

”Jag jobbar numera bara med rekrytering. Det har gett mig mer tid att annonsera, utreda och matcha barn och kontaktfamiljer.”

God samverkan

IVO har i besluten till kommunerna påtalat vikten av att samarbeta så att enskilda får sina beslut verkställda så snart som möjligt. Även kommunerna uppger att det har visat sig effektivt med en god samverkan mellan dem som inom kommunen arbetar med rekrytering av privatpersoner/familjer. En av kommunerna har fått en mer effektiv rekrytering genom att organisatoriskt samla dem som arbetar med rekrytering.

För att optimera arbetet med planering och verkställande av insatser behövs ett nära samarbete mellan de involverade parterna. De intervjuade vittnar om att det går snabbare i de fall det finns en systematik kring samarbetet mellan handläggare och utförarverksamheten.

”Handläggare och verkställare har möte en gång i månaden och då pratar man om hur man ska verkställa. Det dokumenteras ordentligt.”

I en kommun har en processkarta tagits fram. Av processkartan framgår det tydligt vem som ska göra vad från beslut till det att insatsen kan påbörjas. Det möjliggör att kunna ordna alternativa insatser i avvaktan på verkställighet. På så vis blir ingen, enligt kommunen, bortglömd under väntetiden. Processkartan kom till p.g.a. att kommunen tidigare betalade ganska mycket i särskilda avgifter.

”Det skulle bli tydligt hur man arbetar tillsammans med ärendena, att se hela kedjan.”

I en annan kommun beskriver handläggarna att boendesamordnaren och korttidssamordnaren har ett nära samarbete och på ett smidigt sätt kan diskutera med varandra för att hitta lösningar.

”Tillsammans ’pusslar’ man för att få loss platser.”

Vissa av förvaltningarna är organiserade på ett sådant sätt att det underlättar mellan beställare och utförare. Som exempel beskriver en kommun att LSS-handläggare och handläggare inom äldreomsorgen sitter i samma lokaler vilket enligt dem själva ger möjlighet till ”ett naturligt samarbete”.

”Det är så enkelt, vi sitter på samma ställe...”

Vidare är det inte oviktigt att arbeta för en systematik kring hur kommunerna ska följa upp den enskildes situation under väntetiden. Några av dem, som kommit en bit på väg i detta arbete, kan konstatera att de genom uppföljningen har möjlighet att justera och hitta vägar för att så snabbt som möjligt lösa situationen för den enskilde.

Rapportering skapar förståelse och överblick

IVO bedömer att alla fem kommunerna uppfyller kraven som ställs på rapporteringen av ej verkställda beslut.

I den nu genomförda tillsynen svarar flertalet att de anser att rapporteringsskyldigheten skapar en bättre överblick och kontroll över situationen. Den främsta orsaken till bättre överblick är, enligt kommunerna, att rapporteringen även skickas till kommunens revisorer och kommunfullmäktige och inte bara till IVO. Detta konstaterades även i rapporten ”Hur länge ska man behöva vänta?”² och Socialstyrelsens utvärdering av ej verkställda beslut³.

Kommunerna menar att rapporteringen bidrar till en bättre förståelse för att det handlar om enskilda individer som inte får den insats de är beviljade. En ordförande uttrycker att:

”För politikerna blir det konkret att det handlar om personer och inte bara siffror.”

Därmed blir den interna rapportering ett verktyg, en hävstång, för att få en bättre dialog mellan nämnden och förvaltningen kring verkställande av beslut och vilka utmaningar som finns.

Rapporteringsskyldigheten är numera en fast punkt på dagordningen på nämndmöten, men även på kommunfullmäktiges möten. Det har, enligt flera kommuner, inneburit ett ökat fokus på frågorna. Vidare har det även medfört en ökad kunskap om svårigheterna med att verkställa och vilka orsaker som ligger bakom. Det har medfört att nämnderna kan ställa mer konkreta frågor till verksamheten och diskussioner kring resurser och förutsättningar blir mer precisa.

”Det blir tydligt på alla nivåer. Ett bra nyckeltal för hur det fungerar. Rapporteringen har tydliggjort problemet och ökat medvetenheten.”

”Vi kan från tjänstemännen beställa utförligare information kring olika frågeställningar.”

Huruvida den särskilda avgiften bidragit till att undanröja problemen med att beslut inte verkställs råder det olika uppfattningar om, något som även framgick i rapporten ”Hur länge ska man behöva vänta?”⁴.

² IVO, 2014. Hur länge ska man behöva vänta? En uppföljning av rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, 39.

³ Socialstyrelsen, 2009. Ris och ros. En utvärdering av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen, s 12.

⁴ IVO, 2014. Hur länge ska man behöva vänta? En uppföljning av rapporteringsskyldighet och särskild avgift i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, 38.

Alla kommuner har säkerställt att rapporteringen görs. Alla kommuner utom en har en skriftlig rutin för rapporteringen. IVO har genom sitt beslut uppmanat den kommun som inte har det att, enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, ta ställning till om det behövs en skriftlig rutin för rapporteringen och i sådana fall ta fram en sådan rutin. IVO har även uppmanat de kommuner som har en rutin att de bör säkerställa att det framgår hur den ska implementeras, hur nyanställda ska informeras samt hur och när den ska revideras. Även uppföljning av rutiner är något som kan förtydligas.

”Vi [handläggare] är nya i kommunen, så det har varit bra att det funnits skriftliga rutiner och riktlinjer.”

Bilaga 1: Tillvägagångssätt

Syftet med rapporten är att belysa hur arbetet med ej verkställda beslut ser ut i kommunerna. I rapporten redogörs för tillsynens iakttagelser vad gäller orsaker till att beslut inte blir verkställda, men även vilka aktiviteter som görs för att minska väntetiderna. De framgångsfaktorer som kommunerna identifierat i sitt arbete lyfts fram i rapporten.

Underlag och källor

IVO:s egeninitierade tillsyn av fem kommuner: Sammanlagt ligger sex beslut till grund för rapporten.

Som grund för de beslut som har fattats finns strukturerade intervjuer med nämndordföranden, förvaltningschefer, handläggare, och i vissa fall även med andra befattningar såsom enhetschefer, rapportörer, utredare.

Inspektionerna avslutades med en återföring av iakttagelser från inspektionen. Vid detta tillfälle gavs möjlighet till diskussion. En iakttagelse från dessa tillfällen är att det fanns en hög grad av samsyn gällande det tillsynade området.

Till grund för besluten finns även granskning av verksamheternas rutin för rapportering av ej verkställda beslut, där sådan finns.

Rapporter: IVO:s rapport från 2014 ”Hur länge ska man behöva vänta?” samt Socialstyrelsens rapport från 2009 ”Ris och Ros”.

Lagstiftning: Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Diskussioner med ansvariga inspektörer, IVO: Inspektörerna Ann-Christine Pettersson, Anne Soini Persson, Jennie Larsson, enhetschefen Anna Karin Nyqvist samt samordnaren Thomas Larsson.

Avgränsningar

Tillsynen genomfördes år 2015. Underlaget består av egeninitierad verksamhetstillsyn som genomförts i projektform i fem kommuner. De fem kommunerna har valts utifrån att de rapporterat ett relativt stort antal ej verkställda beslut avseende bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS. I vissa fall har kommunerna valts utifrån att situationen inte har förändrats trots att de tilldömts betala särskild avgift i flera ärenden. Granskade områden är orsakerna till långa väntetider, vilka åtgärder som vidtagits eller planeras, hur kommunerna arbetar för att följa upp gynnande beslut och rapportera ej verkställda beslut.

Tabell 4 Översikt av fördelning av intervjuer

Fördelning intervjuer	Antal deltagare
Nämndordförande	6
Chefer	12
Handläggare	23
Övriga (utredare, koordinator...)	3
Totalt	44

Källa: IVO

Innehållsanalys

Materialet har kategoriserats och sammanställts utifrån samma områden som granskats vid inspektionerna och som beskrivs i inspektionsbesluten. Vid inspektionerna intervjuades sammanlagt 44 personer. Dessa intervjuer har varit en viktig del i framtagandet av rapporten. Huvudsakliga frågor som i analysen har ställts till materialet är följande:

- ③ *Vilka insatser har längst väntetider: Skiljer sig bilderna åt/ samstämmighet?*
- ③ *Orsaker till väntetider: Skiljer sig bilderna åt/samstämmighet?*
- ③ *Hur arbetar nämnderna/förvaltningarna med att minska väntetiderna: Vilka åtgärder har vidtagits för att minska väntetiderna på kort och lång sikt? Har åtgärderna bidragit till bättre planering och kortare väntetider?*
- ③ *Rapporteringen: Finns det någon skriftlig rutin för rapportering av ej verkställda beslut? Ingår den i ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete?*

På väg att snabbare verkställa beslut
Tillsyn av fem kommuners arbete med att verkställa beslut
Artikelnr: IVO 2015-93
Utgiven i november 2015

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon: 010-788 50 00
registrator@ivo.se
www.ivo.se

