

Stärka kapaciteten i verksamheten med tillståndsprövning -

redovisning av regeringsuppdrag

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.

Artikelnummer | IVO 2016-22

Utgiven | www.ivo.se, april, 2016 www.ivo.se

Förord

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har fått i uppdrag (S2015/06289/FST) att vidta åtgärder som stärker kapaciteten i myndighetens tillståndsprövning i fråga om HVB för barn och unga och för den nya placeringsformen stödboenden. IVO ska därutöver se över myndighetens nuvarande rutiner och processer inom området, med syfte att se om handläggningen kan effektiviseras ytterligare.

Rapporten redovisar vidtagna och planerade åtgärder som syftar till att stärka kapaciteten i IVO:s tillståndsprövning. De vidtagna åtgärderna omfattar bland annat utveckling av befintliga processer, förstärkning av organisationen och informationsinsatser.

Rapporten har tagits fram i samarbete med ett flertal medarbetare på IVO, projektledare har varit Åsa Öhlin.

Sammanfattning

IVO har under 2015 bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete för att leva upp till de ökade krav som omvärlden och vi själva ställer på vår tillståndsprövning. Under hösten år 2015 intensifierades arbetet. Den pågående flyktingsituationen och ett ökat antal ensamkommande barn ledde till fler ansökningar om tillstånd att öppna hem för vård och boende (HVB). I samband med regeringsuppdraget har fokus för arbetet legat just på HVB för ensamkommande barn och stödboende.

Utvecklingsarbetet har utgått från den handlingsplan som togs fram i samband med en genomlysning av tillståndsprövsprocessen, vilken genomfördes under våren 2015. Detta för att säkerställa att alla vidtagna åtgärder uppfyller de krav och den målbild som finns för utvecklingsarbetet. IVO har arbetat, och fortsätter att arbeta, med åtgärder för att

- underlätta och förtydliga ansökningsförfarandet
- anpassa information till delvis nya grupper av sökanden
- utveckla befintliga processer, och
- hantera större ärendeströmning genom organisationsförändring och förstärkning av organisationen

Innehåll

| | |
|--|----|
| Förord | 3 |
| Sammanfattning..... | 4 |
| Utgångspunkter för uppdraget..... | 6 |
| Ökat antal ensamkommande barn | 6 |
| Påverkan på IVO:s tillståndsverksamhet | 6 |
| Genomförande | 7 |
| Åtgärder | 7 |
| Ansökningar | 7 |
| Nya blanketter..... | 8 |
| eTjänst..... | 8 |
| Information till sökande..... | 8 |
| Ny struktur på hemsidan..... | 9 |
| Utökad information på hemsidan..... | 9 |
| Tillgänglighet för handläggare | 9 |
| Utveckling av befintliga processer och rutiner | 9 |
| Tillståndspolicy | 10 |
| Selekteringsgrupp..... | 10 |
| Ständiga förbättringar och daglig styrning | 10 |
| Arbete med att renodla handläggarmiljö | 10 |
| Föreskrifter..... | 11 |
| Organisation | 11 |
| Snabbspår | 11 |
| Omfördelning av resurser | 11 |
| Upplysningstjänst tillstånd | 12 |
| Bilaga 1 | 13 |
| Uppdrag..... | 13 |

Utgångspunkter för uppdraget

Ökat antal ensamkommande barn

Antalet barn och unga som behöver placeras utanför det egna hemmet har sedan en tid ökat väsentligt. En bidragande orsak till detta är ökningen av antalet ensamkommande barn som ansöker om asyl i Sverige. År 2013 ansökte ca 3 800 ensamkommande barn om asyl i landet, 2014 hade gruppen ensamkommande barn ökat till drygt 7 000. Enligt Migrationsverkets prognos i juli 2015 bedömde myndigheten att 12 000 ensamkommande barn skulle komma till Sverige under 2015, vid årets slut hade 35 369 ensamkommande barn sökt asyl. Migrationsverket anger i sin senaste prognos från februari 2016 att det även fortsättningsvis beräknas komma många ensamkommande barn till Sverige. De aktuella beräkningsalternativen för 2016 sträcker sig mellan 12 000 till 27 000 barn

Kommunerna ansvarar för omhändertagandet av ensamkommande barn. De placeras antingen i hem för vård eller boende (HVB), i familjehem eller i stödboende, beroende på deras behov av stöd och/eller behandling. HVB och stödboende kan drivas antingen i offentlig eller privat regi, där den senare formen kräver ett tillstånd från IVO.

Påverkan på IVO:s tillståndsverksamhet

I samband med att antalet barn som behöver placeras utanför det egna hemmet har ökat har även ansökningarna om att bedriva framför allt HVB ökat. IVO:s tillståndsverksamhet har påverkats starkt under året, sedan september 2015 inkommer cirka 50 % fler ärenden per månad som berör socialtjänstområdet än tidigare samma år. Tillståndsansökningar för att bedriva HVB med målgruppen ensamkommande barn har mer än åttadubblats på ett år. Sista kvartalet 2014 mottog IVO 35 sådana ansökningar. Motsvarande period under 2015 uppgick antalet ansökningar till 293.

Den omfattande ökningen av ansökningar om att bedriva HVB för ensamkommande barn har lett till högre krav på IVO både vad gäller handläggning av ärenden och utveckling av tillståndsprövningen. För att möta dessa krav beslutades redan i myndighetens verksamhetsplan för 2015 att lägga särskilt fokus på tillståndsprövningen. Ett projekt, tillståndsprojektet, startade i januari för att uppfylla denna satsning och en genomlysning av hela tillståndsprocessen genomfördes under våren. Denna genomlysning ledde till en handlingsplan där ett flertal av aktiviteterna i detta uppdrag återfinns.

Den stora ökningen av tillståndsärenden under kort tid gör att IVO:s tillståndsprövning är under hårt tryck. IVO har genomfört uppdraget med tillgängliga resurser och ser inga möjligheter till vidare omfördelning eller prioriteringar utan undanträngningseffekter eller negativ påverkan på annan verksamhet.

Genomförande

Tillståndsprojektet som startade i januari 2015 har pågått under hela året. Målet för projektet var att tillståndsprocessen ska upplevas som effektiv, förutsägbar och rättssäker för de som söker tillstånd. Projektet inleddes med en genomlysning av nuvarande process och därefter togs en handlingsplan fram för att tydliggöra önskad målbild.

Genomförandet av regeringsuppdraget att stärka kapaciteten i verksamheten med tillståndsprovning (uppdraget) fokuserar på aktiviteter och åtgärder som bedöms kunna ge särskilda effekter inom tillståndsprovning för HVB för ensamkommande barn och unga och stödboende. Uppdraget har inletts med informationsinhämtning kring pågående och avslutade projekt som bedrivits inom ramen för det övergripande tillståndsprojektet. Därefter har material sammanställts till denna rapport.

Där tillståndsprojektet fokuserade på hela IVO:s tillståndsprovning har regeringsuppdraget haft ett tydligt fokus på en enskild målgrupp: sökanden som avser driva verksamhet för ensamkommande barn, antingen genom HVB eller stödboende. Genomförande av regeringsuppdraget kan ses som ytterligare en intensifiering av det arbete som påbörjats.

Åtgärder

Vidtagna och planerade åtgärder att stärka kapaciteten i verksamheten med tillståndsprovning har skett, och sker, inom tre identifierade fokusområden

- nytt samspel med sökanden
- effektiv ärendehantering, och
- gemensamma arbetsätt

De aktiviteter vi beskriver nedan följer till stor del dessa områden, och är i flera fall aktiviteter direkt från den handlingsplan som togs fram som en del av tillståndsprojektet. IVO säkerställer på så vis att både vidtagna och planerade åtgärder inom ramen för regeringsuppdraget ger resultat som leder till målet om en tillståndsprovning som upplevs som effektiv, förutsägbar och rättssäker.

Ansökningar

För att ansöka om att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen ska den sökande skicka in en ansökan till IVO. Blanketter finns på IVO:s hemsida, men måste

skrivs ut, fyllas i, skrivs under och postas för att skickas in. Enligt den genomlysning som gjordes i tillståndsprjektet räknar omsorgsgivarna med att en ansökan kan ta upp till 40 timmar att fylla i. Trots det är det sällan IVO ser fullständigt ifyllda ansökningar och en stor del kräver kompletteringar vilket innebär ett omfattande merarbete för medarbetare inom tillståndsprövningen och förlänger handläggningstiden.

Nya blanketter

IVO ger tillstånd för sex olika typer av verksamheter enligt socialtjänstlagen. Blanketterna är omfattande och liknar varandra oavsett vilken typ av verksamhet man avser bedriva. Blanketterna kompletteras med anvisningar för att underlätta och förklara vad som menas med de olika frågorna. Inom ramen för detta uppdrag har IVO tagit fram två nya blanketter och arbete med en tredje pågår.

För att underlätta att både ansöka, och handlägga ansökningar, om att bedriva HVB för ensamkommande, tog IVO under hösten fram en särskild blankett för denna målgrupp. Blanketten är anpassad genom att enbart frågor för den aktuella målgruppen finns med, samtidigt som tydliga ifyllnadsanvisningar underlättar att fylla i rätt. Syftet med ifyllnadsanvisningarna är att myndigheten, genom att tala om varför man vill ha svar på vissa frågor, kan öka tydligheten med vilken typ av information som används i beslutsprocessen och varför, samt att motivationen ökar för att fylla i rätt.

Enligt samma struktur har även en ny blankett för den nya boendeformen stödboende tagits fram och arbete pågår för att ta fram ny blankett för att ansöka om tillstånd för HVB för personer med behandlingsbehov.

eTjänst

För att ytterligare underlätta ansökningsförfarandet planeras för en eTjänst under 2016. En eTjänst innebär att det blir lättare att ansöka om tillstånd när hela ansökningsförfarandet kan genomföras digitalt. En eTjänst förväntas också innebära att fler fullständiga ansökningar kommer in och att IVO blir tydligare i sin kommunikation kring de behov av kompletteringar som kvarstår. Dessutom kan en eTjänst göra det möjligt att automatisera vissa steg i processen.

Information till sökande

Medarbetare på tillståndsavdelningen lägger en stor del av sin arbetstid på att svara på frågor. Ofta handlar det om frågor kring hur man fyller i ansökningar, men under hösten kom ett antal nya frågor in till myndigheten. Nya aktörer som inte var vana vid lagstiftningen och hade lägre förståelse för den verksamhet man sökte tillstånd för, eller hur IVO:s och andra myndigheters uppdrag ser ut, började kontakta myndigheten. Samtidigt inkom många frågor från andra aktörer som journalister, andra myndigheter och interna och externa intressenter som framförallt efterfrågar aktuell statistik.

Ny struktur på hemsidan

Ett arbete med att omstrukturera hemsidan och anpassa den för en delvis ny målgrupp pågick under hösten. Den ursprungliga strukturen var indelad efter myndighetens verksamhetsområden, exempelvis tillsyn, tillstånd och register och allmän information om myndigheten. För att förtydliga och leda sökanden rätt kompletterades strukturen med en tydlig ingång som döptes till Ensamkommande barn. Ytan fylldes med information anpassad för målgruppen. För de nya aktörer som inte har tidigare kunskap om IVO:s och andra myndigheters uppdrag och gällande lagstiftningar var den tidigare strukturen svårnavigerad och många hittade inte den information de sökte. Den nya strukturen gör det lättare att för de som är obekanta med IVO att hamna rätt och ökar därmed möjligheten att de själva kan hitta svar på sina frågor och inte behöver kontakta myndigheten via telefon eller mail.

Utökad information på hemsidan

En av många frågor handlar om antal HVB och hur många ärenden som handläggs för tillfället. IVO publicerar sedan januari 2016 sådan statistik på hemsidan. Statistiken uppdateras varannan vecka. Den publicerade statistiken ökar transparensen inom myndigheten och gör att intressenter både internt men framför allt externt kan hitta den information de söker. Dessutom underlättar den publicerade statistiken för flera avdelningar inom IVO då man kan hänvisa frågor direkt till hemsidan där aktuell statistik alltid finns tillgänglig.

Tillgänglighet för handläggare

Som en del av det ursprungliga tillståndsprojektet prövades fasta telefontider. Detta infördes för att underlätta att komma i kontakt med tillståndsavdelningen genom bland annat fasta tider då handläggare svarar i telefon. Telefontiderna infördes även som ett sätt att öka andelen effektiv arbetstid för handläggarna eftersom mycket tid går åt till att svara på frågor och guida sökanden genom deras ansökningar. Telefontiderna prövades under hösten och gav ökad arbetsro. Försöket utökades sedan genom att telefontiderna omvandlades till särskilda servicetelefoner. Servicetelefonerna har öppettid på förmiddagarna och en utsedd handläggare ansvarar för att svara en dag, för att sedan lämna telefonen vidare till en annan handläggare dagen efter. Förhoppningen är att det ska skapa mer sammanhängande arbetstid och arbetsro på avdelningen, samtidigt som kontaktvägarna in till tillståndsavdelningen fortsatt är tydliga.

Utveckling av befintliga processer och rutiner

Den genomlysning som genomfördes under våren 2015 visade på möjligheter till förbättring av verksamheten genom att utveckla befintliga processer och rutiner. Nya sätt att arbeta med handläggning av ärenden i befintliga processer kan minska handläggningstiden utan att göra omfattande och påfrestande förändringar av arbetssätt. I den rapport som låg till grund för handlingsplanen gjordes bedömningen att enbart utveckling i befintliga processer skulle kunna minska handläggningstiden märkbart.

Tillståndspolicy

IVO arbetar med att ta fram en tillståndspolicy. Genom att anta en policy för tillståndsprovningen kommer IVO att bli tydligare i vad myndighetens tillståndsprovning innebär och hur den ska bedrivas för att kännetecknas av effektivitet, förutsägbarhet och rättssäkerhet. Förutom att förtydliga tillståndsprovningens syfte, mål och kännetecken kommer policyn att behandla hur olika arbetssätt och metoder ska användas för att öka måluppfyllelsen. Det handlar till exempel om att arbeta mer riskbaserat och om ökad samverkan mellan tillståndsprovningen och tillsynen.

När policyn är beslutad kommer ett metodutvecklingsarbete att ta vid för att underlätta implementeringen av nya arbetssätt.

Selekteringsgrupp

Alla ansökningar som inkommer till IVO handläggs enligt samma process trots att ansökningarna kan skilja sig i exempelvis kvalitet, bland annat beroende på hur mycket av en ansökan som är ifylld. En grupp har startats på avdelningen för att undersöka möjligheten att selektera ansökningarna utifrån ett antal förutbestämda kriterier. Målet med selekteringen är att få ner ärendebalanserna och att hushålla bättre med utredarnas tid, och samtidigt bibehålla rättssäkerheten i tillståndsprovningen. Bland annat vill man göra det genom att låta fler ärenden nå handläggarna i ett senare skede av processen. På så vis görs tid och resurser tillgängliga för de som söker tillstånd genom tidig återkoppling och förståelse för vad som krävs. Ett inledande försök med ansökningar som gäller HVB för barn utan behandlingsbehov föreslås där man bland annat tittar på sortering efter vissa kvaliteter, exempelvis handläggningsbarhet (hur stor andel av ansökningen är komplett) och sannolikhet för bifall.

Ständiga förbättringar och daglig styrning

Tillståndsavdelningens båda enheter arbetar med att införa ett sätt att arbeta med ständiga förbättringar, med syfte att minska krångel i vardagen men också att få bättre kännedom om processer och daglig styrning. För närvarande arbetar båda enheterna med att kartlägga processen (tillstånd enligt SoL respektive LSS) och att införa ett arbetssätt där man en gång i veckan träffas för så kallade tavelmöten där enheten under korta, strukturerade möten identifierar problemkällor och möjliga lösningar och uppdaterar status på pågående förbättringsarbeten. Det nya arbetssättet beräknas vara klart under våren 2016, varefter de båda enheterna kommer att arbeta vidare med tavelmöten i syfte att själva leda sitt förbättringsarbete.

Arbete med att renodla handläggarmiljö

Arbete med att renodla handläggarmiljön kommer inledas under 2016. Syftet är att förändra dagens systemstöd, som inte är anpassat efter handläggning av tillståndsärenden, och skapa ett systemstöd som stöttar tillståndsprocessen. I nuvarande system sker mycket arbete sker utanför systemet och dess steg måste

därför anpassas efter systemet och inte tvärt om. Efterregistreringar och felregistreringar på grund av en struktur som inte är flexibel eller anpassad för ändamålet gör att systemet inte är pålitligt.

Genom att anpassa miljön efter handläggning av tillståndsärenden kommer man att minska antalet onödiga steg i processen samt möjliggöra högre grad av automatiserad handläggning. Dynamiska beslutsstöd ska tas fram, liksom standardiserade mallar, vilket ytterligare kommer att underlätta handläggningen.

Föreskrifter

IVO har rätt att föreskriva om vad en ansökan om tillstånd ska innehålla och hur den ska inkomma till myndigheten. Genom att förtydliga och underlätta ansökningsförfarandet vill IVO minska antalet ofullständiga och felaktiga ansökningar. De första föreskrifterna om att söka tillstånd tas fram under året och gäller ansökningar om att bedriva HVB. Syftet med att ta fram föreskrifter är att göra ansökningsförfarandet tydligare. En ökad tydlighet kring vad som krävs i ansökan medför att tillståndsprövningen blir både snabbare och mer rättssäker.

Arbetet påbörjas under våren 2016 och planeras att vara klart under året. Socialstyrelsens föreskrifter om vad en ansökan ska innehålla upphävs under 2016. IVO:s föreskrifter kan inte träda i kraft förrän Socialstyrelsens föreskrifter på området trätt i kraft, vilket enligt plan sker hösten 2016.

Organisation

När ansökningarna om att bedriva HVB för barn utan behandlingsbehov började öka blev det tydligt att IVO inte skulle klara av att möta den ökade ärendeströmningen med hjälp av enbart utvecklingsinsatser.

Snabbspår

Arbetet med att prioritera ansökningar om tillstånd att starta verksamhet för HVB med målgrupp barn utan behandlingsbehov inleddes redan efter sommaren på försök. Arbetet innebär att dessa ansökningar prioriteras av en grupp handläggare som enbart arbetar med det här ärendeslaget. Några av handläggarna i gruppen har tidigare arbetat med SoL-ärenden och några har arbetat med LSS, men i och med arbetet med snabbspår arbetar de alla med enbart dessa ärenden. Som en del i arbetet har man återkommande möten för att komma fram till effektiva arbetsätt och enhetliga bedömningar

Omfördelning av resurser

Den stora inströmningen av ansökningar om tillstånd enligt socialtjänstlagen (SoL) gjorde att andelen sådana ärenden ökade. För att bättre anpassa avdelningens verksamhet efter det stora inflödet och den nya fördelningen av ärenden, där en mycket stor del är tillståndsansökningar om att bedriva HVB för barn utan behandlingsbehov, genomfördes en omfördelning av resurser på tillståndsavdelningen. Avdelningen består av två enheter, en för ärenden som handläggs enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och en som handlägger ärenden enligt SoL. I och med omfördelningen av resurser

flyttades både handläggare och jurister till SoL-enheten, samtidigt som ett ärendeslag flyttades från SoL-enheten till LSS-enheten för att ytterligare frigöra resurser på SoL-enheten. I dagsläget arbetar två tredjedelar av utredarna med ärenden inom SoL och i och med omfördelningen tillhör de nu samma enhet.

IVO har även löpande tillfört stöd till avdelningen i form av utökad bemanning som genomfördes under hösten. Tillståndsverksamheten har utökats med två enhetschefer och sju utredare sedan halvårsskiftet 2015 och en kommunikatör har knutits till avdelningen.

Upplysningstjänst tillstånd

IVO fick 2014 ett uppdrag om att förenkla och förtydliga förutsättningarna för medborgarkontakter. Som en del av det uppdraget inrättades en upplysningstjänst där medborgare kan få svar på frågor, få vägledning och hjälp, samt möjlighet att lämna synpunkter på vården och omsorgen. Sedan 1 mars 2016 svarar IVO:s upplysningstjänst även på frågor från yrkesverksamma och beslutsfattare. Upplysningstjänsten svarar idag inte på frågor om tillståndsprövning.

Ett projekt har inletts för att ta fram förslag på hur frågor om tillståndsprövning bäst ska besvaras i organisationen. I projektet ingår att ta fram förslag samt se över organisatorisk form för en upplysningstjänst för tillstånd, samt vilka resurser detta kan komma att kräva.

Bilaga 1

Uppdrag

Mot bakgrund av att antalet ensamkommande barn som söker asyl i Sverige har ökat kraftigt under det senaste året är det angeläget att åtgärder vidtas som säkrar tillgången på platser i de nämnda boendeformerna. Detta ska ske med beaktande av de krav på säkerhet och kvalitet som gäller för HVB och som avses gälla för stödboende. IVO:s verksamhet med prövning av tillstånd spelar en central roll i sammanhanget. Det är väsentligt att tillståndsprövningen kan ske så snabbt och effektivt som möjligt. Regeringen beslutar att uppdra åt IVO att vidta åtgärder som stärker kapaciteten i myndighetens tillståndsprövning i fråga om HVB för barn och unga, och för den kommande placeringsformen stödboenden. IVO ska därutöver se över myndighetens nuvarande rutiner och processer inom området, med syfte att se om handläggningen kan effektiviseras ytterligare. Det är viktigt att övrig verksamhet inom IVO kan bedrivas med bibehållen kvalitet och kapacitet. Regeringen bedömer att myndigheten har ekonomiska förutsättningar att hantera uppdraget inom sin anslagsram.