

# Granskning av utredningstider och överklagandehantering inom SoL och LSS

Södertälje kommun



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
1 Inledning .....	2
1.1 Bakgrund.....	2
1.2 Syfte.....	2
1.3 Ansvariga nämnder .....	2
1.4 Revisionskriterier.....	2
1.5 Metod.....	3
1.6 Kvalitetssäkring .....	3
2 Lagstiftningen ställer krav på skyndsam hantering .....	4
3 Verksamheternas måluppfyllelse när det gäller ledtider varierar mellan verksamheter och över tid.....	4
3.1 Barn och ungdom.....	6
3.1.1 Målsättningar för och uppföljning av ledtider .....	6
3.1.2 Åtgärder för att klara rimliga utredningstider.....	7
3.1.3 Överklaganden.....	8
3.2 Försörjningsstöd.....	8
3.2.1 Målsättningar för och uppföljning av ledtider .....	9
3.2.2 Åtgärder för att klara rimliga utredningstider.....	10
3.2.3 Överklaganden – försörjningsstöd .....	10
3.3 Vuxenverksamheten.....	11
3.3.1 Målsättningar för och uppföljning av ledtider .....	12
3.3.2 Åtgärder för att klara rimliga utredningstider.....	12
3.4 Funktionsnedsättning och äldreomsorg .....	13
3.4.1 Uppföljning av ledtider.....	13
3.4.2 Åtgärder för att klara rimliga utredningstider.....	14
3.4.3 Hantering av överklaganden.....	14
4 Sammanfattande svar och slutsatser.....	15
4.1 Sammanfattande bedömning .....	16
.....	1
Bilaga 2: Intervjuade funktioner .....	1

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat Socialkontorets arbete med utredningstider och överklaganden. Granskningen visar att Socialkontoret i flera fall har problem med att klara de målsättningar och lagkrav för längsta utredningstider för de fyra granskade myndighetsprocesserna. Även ledtiden från beslut till insats kan vara lång för barn och ungdom och äldreomsorg/funktions-nedsättning. Utredningstiderna överskrider målen i följande ärendeprocesser:

- Barn och ungdom – tid till förhandsbedömning
- Försörjningsstöd – både tid till nybesök och utredningstid
- Äldreomsorg – tid till beslut om hemtjänst
- Funktionsnedsättning – tid till beslut om personlig assistans

Bedömningen är att nämnderna bör initiera handlingsplaner för att åtgärda situationen.

Trots det bekymmersamma läget med utredningstiderna är bedömningen att nämnder och förvaltning har en god uppföljning och styrning av ärendehanteringens vilket gör att skadan av de långa utredningstiderna är begränsad i flera fall. Motivet till den bedömningen är att det leanbaserade arbetssätt som alla enheter tillämpar gör att enheterna har god och uppdaterad information om läget och därför kan omfördela och prioritera så att klienterna drabbas i liten omfattning. I flera fall överskrids tiderna ganska lite och enheterna prövar olika metoder att effektivisera processen. Bedömningen är att den vanligaste orsaken till långa utredningstider är hög personalomsättning och personalbrist i kombination med ett stort inflöde.

När det gäller hanterandet av överklaganden är bedömningen att nämnder och förvaltning har en fullgod styrning och kontroll med uppföljning och tydliga riktlinjer för hur dessa ärenden ska hanteras. Överklaganden administreras skyndsamt, få beslut ändras i Förvaltnings- och Kammarrätt och nämnderna följer domstolarnas utslag.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi de tre nämnderna att:

- ▶ Formulera handlingsplaner för att åtgärda de ärendeprocesser där ledtiderna är för långa
- ▶ Vidta eller förstärka redan vidtagna åtgärder för att attrahera och framför allt behålla den kompetens som krävs för dessa utredningar. Det krävs bland annat en bra blandning av erfaren och mindre erfaren personal.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Inom den sociala verksamheten är ledtider i myndighetsutövningen en kritisk faktor för att kvaliteten ska kunna vara god för brukaren samt för resursutnyttjandet. Det gäller både utredningsfaserna och överklaganden. Lagstiftningen stipulerar skyndsam hantering och när det gäller barn som kan fara illa finns det specifika lagfästa tidskrav. Revisorerna i Södertälje kommun har utifrån sin riskanalys valt att rikta en fördjupad granskning mot utredningstider och hantering av överklaganden.

## 1.2 Syfte

Granskningen syftar till att bedöma om socialnämnden, omsorgsnämnden och äldreomsorgsnämnden har en tillräcklig styrning och uppföljning av utredningstider samt av beslut som överklagas.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnderna tydliggjort (gäller ej utredningar enligt SoL för barn och unga) ambitionsnivåer (mål) för utredningstider?
- ▶ Har nämnderna en tillräcklig uppföljning av utredningstiden?
  - ▶ Hur hanteras i förekommande fall avvikelser?
  - ▶ Vilken genomsnittlig utredningstid har nämnderna per ärendetyp?
- ▶ I vilken utsträckning klarar socialnämnden att göra förhandsbedömningar inom 14 dagar respektive att hålla utredningstiden på maximalt 4 månader?
  - ▶ Fattas regelmässigt beslut om förlängd utredningstid om utredningstiden överskrids?
- ▶ Har nämnderna en tillräcklig uppföljning av överklagade beslut?
  - ▶ I vilken omfattning överklagas nämndernas beslut?
  - ▶ I vilken utsträckning ändras nämndernas beslut?
  - ▶ I vilken utsträckning följer nämnderna domstolarnas beslut?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits för att ha så korta utredningstider som möjligt, så som organisation, arbetsmetoder, kapacitetsstyrning m.m.?

## 1.3 Ansvariga nämnder

Äldreomsorgsnämnden, Omsorgsnämnden och Socialnämnden.

## 1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgörs av socialtjänstlagen, lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Ett ytterligare revisionskriterium är Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

## **1.5 Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer. Samtliga intervjupersoner återfinns i bilaga 2.

## **1.6 Kvalitetssäkring**

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

## 2 Lagstiftningen ställer krav på skyndsamt hantering

Enligt socialtjänstlagen ska ansvarig nämnd inleda utredning utan dröjsmål. LSS har inte motsvarande bestämmelse. Enligt förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. En utredning ska inte pågå längre än nödvändigt och ska avslutas när det blir klarlagt att en insats inte behövs. När det gäller utredningar om socialnämnden behöver ingripa till barns skydd eller stöd framgår dock att utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Beslut att inleda eller inte inleda utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom 14 dagar efter det att anmälan har kommit in.

Handläggningen enligt SoL och LSS ska vara rättsäker. En indikator på rättsäkerhet är i vilken utsträckning som respektive nämnds beslut inte ändras vid överklagan. Det är därför viktigt att respektive nämnd löpande följer upp överklaganden med avseende på utfall och dessutom har en rutin för att hantera beslut som ändras i högre instans. Beslut som har tillkommit med stöd av speciallagstiftning t ex socialtjänstlagen (SoL) kan överklagas av den som direkt berörs av beslutet. Prövningen vid förvaltningsbesvär är fullständig och omfattar även lämpligheten och är inte begränsad till lagligheten i det överklagade beslutet. Ett överklagande av kommunens beslut ska lämnas till den nämnd som fattat beslutet inom tre veckor från det man tagit del av beslutet. Den nämnd eller delegat som har fattat det kommunala beslutet gör sedan en bedömning om ärendet ska omprövas eller inte. Om beslutet inte omprövas sänds det vidare till den myndighet eller domstol som ska pröva överklagandet.

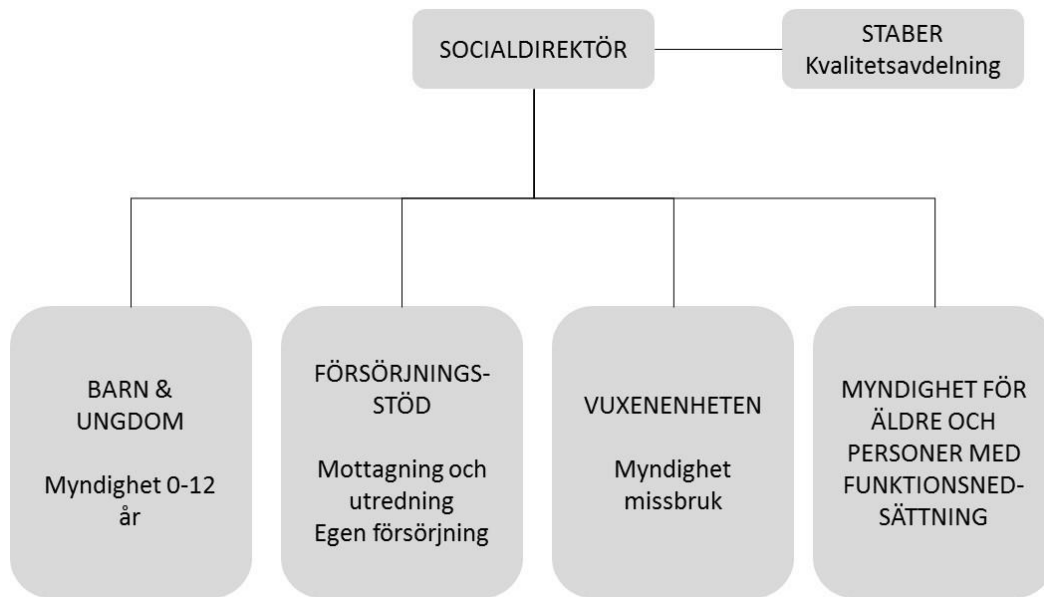
Nämndernas målsättningar för ledtider och överklaganden framgår i följande avsnitt där de olika granskade verksamheterna beskrivs.

I Förvaltningslagen framgår följande när det gäller överklaganden av myndighetsbeslut.

- ▶ Beslut ska överklagas skriftligt och inkomma till myndigheten inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet.
- ▶ Myndigheten ska utforma klara och tydliga regler för hanterandet av överklaganden, både för den klagande och myndigheten.
- ▶ Överklagandet lämnas till den myndighet som fattat beslutet.
- ▶ Om överklagandet brister i sitt innehåll ska den instans som prövar överklagan begära komplettering innan överklagan eventuellt avvisas.
- ▶ Om överklagan inkommer för sent ska den inte avvisas om det brustit i vilken information som givits till den överklagande om hur överklagan ska gå till.

## 3 Verksamheternas måluppfyllelse när det gäller ledtider varierar mellan verksamheter och över tid

I detta avsnitt beskriver vi de fyra verksamhetsområden vi granskat inom Socialkontorets myndighetsutövande funktioner; barn och ungdom, försörjningsstöd, vuxenverksamhet samt funktionshinder/äldreomsorg. Nedanstående bild beskriver organisationen inom Socialkontoret. Nedanstående bild visar vilka verksamheter granskats på operativ nivå.



För fullständig organisationsskiss se bilaga 1.

Ovanstående bild visar de enheter som granskats vad gäller myndighetsutövning. Inom varje område finns det olika enheter. De utförande delarna syns inte i denna bild men återfinns i bilaga 1. Det finns inom vissa enheter kvalitetsutvecklare som bland annat arbetar med uppföljning. Det finns även sådana resurser inom Socialkontorets stab.

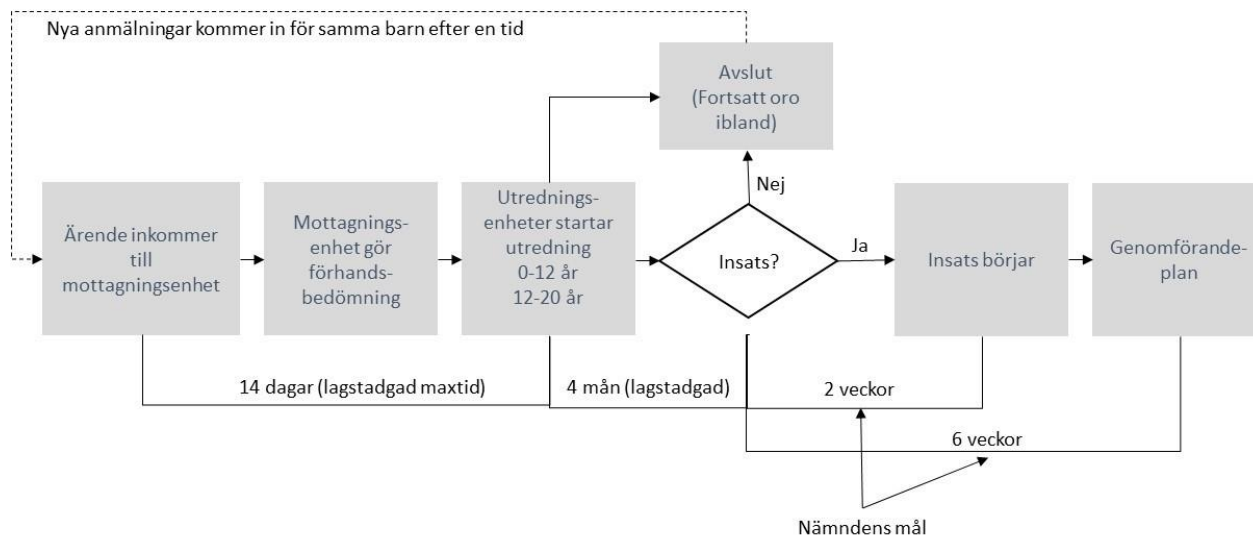
Södertälje kommun har sedan ett flertal år arbetat med att införa ett leanbaserat sätt att styra produktionsflöden inom olika verksamheter. Det gäller inte minst Socialkontoret. Samtliga enheter i denna granskning använder olika varianter av s.k. daglig styrning vilket innebär att enheterna på måltavlor följer ärendeprocessen för varje ärende, nybesöksbokningar eller andra processindikatorer. Tavlorna utgör en visualisering av hela flödet och samtliga ärenden från inkommande ansökan/anmälan till beslut om bistånd. Hela medarbetargrupperna samlas i korta avstämningsmöten varje dag eller varje vecka för att bevaka ledtiderna och för att eventuellt göra omfördelningar mellan handläggare.

När det gäller överklagandeprocessen finns det rutinbeskrivningar för respektive resultatområde både för överklaganden till Förvaltningsrätten och till Kammarrätten. Här beskrivs vilka tider som gäller, vad, hur, och var dokumentation ska ske när en överklagan kommer in. Det framgår även vilken funktion som gör vad och hur ärendet ska hanteras via nämnd/utskott.

Nedan följer beskrivning av utredningsförlopp och tider för de granskade enheterna.

### 3.1 Barn och ungdom

Organiseringen av den process inom vilken myndighetsutövningen sker ändrades för några år sedan då en gemensam mottagningsenhet skapades för hela kommunen. Syftena med att samla alla ärenden till ett ställe var bland annat att likvärdig hantering samt att skapa effektiva flöden samt att de som utreder inte ska störas av inkommande ärenden utan kunna slutföra utredningarna inom rimlig tid. Processen består i huvudsak av tre delar vilka framgår av följande flödesschema.



Av figuren framgår de ledtider som är lagstadgade och som är målsättningar från nämnden. Mottagningsenheten tar emot alla anmälningar och gör en förhandsbedömning som går ut på att ta ställning till om en utredning ska påbörjas eller ej. Alla ärenden som rör barn och unga kommer samma väg, både nya och gamla fall. Cirka 500 anmälningar i månaden inkommer till mottagningsenheten. De fall som rör barnmisshandel, barns bevitnande av våld eller sexuella övergrepp går direkt till utredningsenheterna och då tar utredningen oftast inte mer än 3-5 veckor och samtliga polisanmäls. I nästa steg går ärendet vidare till eventuell insats om barnets föräldrar och barnet kan motiveras till detta, annars avslutas ärendet och ibland kan det finnas en fortsatt oro för barnet vid avslutet. Inom området bar 0-12 år avslutas de flesta utredningar utan insats.

Det är inte ovanligt att samma familj eller barn återkommer som ärende till mottagningsenheten. Utredningsenheten för barn 0-12 år inleder 50-60 utredningar per månad enligt intervjuad enhetschef.

Under både mottagningskedet och under utredningstiden pågår behandlingsinriktade aktiviteter för att stärka familjen/vårdnadshavaren och eventuellt motivera till insatser.

Mellan 0 och 5 ärenden per år utmynnar i LVU-processer vilka är väldigt tidskrävande och omfattande.

#### 3.1.1 Målsättningar för och uppföljning av ledtider

Som framgår av bilden ovan finns det både lagstadgade maximala ledtider samt målsättningar som nämnden fastställt.

Aktuell ledtidssituation är:



Ledtid	Aktuell situation
Tid till start av utredning (14 dagar)	Internt arbetar man efter målsättningen 10 dagar. Vid intervju tillfället klarade man endast 65 % på grund av många inkommande ärenden. De flesta är dock klara inom få ytterligare dagar. Det finns svårigheter med att få familjerna att komma på de tider de föreslår. Om det tar längre tid är 10 dagar beror det oftast på att dokumentationen inte är klar i tid. Föräldrar och barn har oftast fått träffat socialsekreterare och fått information i tid.
Tid från start av utredning till beslut om avslut eller insats. (4 månader)	95-98 procent av utredningarna blir färdiga inom stipulerad ledtid. De få som inte blir klara inom den tiden kan bero på att det är komplicerade sociala förhållanden. Då begärs förlängd utredningstid och beviljas av nämndens arbetsutskott. Tidigare begärdes förlängd utredningstid slentrianmässigt vilket helt har upphört. Andelen 95-98 procent inom ledtiden har legat på den nivån under flera år, delvis tack vare organiseringen i mottagningsenhet och utredningsenhet.
Tid från beslut till insats (2 veckor)	I de fall man inte klarat av att starta insatser i tid beror det ofta på att placeringsenheten har svårt att hitta familjehem. Små barn prioriteras. Jourhem ska inte användas mer än i max 6 månader enligt lagen men det kan ta längre tid innan en permanent plats hittas.
Genomförandeplan vid insats ska vara klar inom 6 veckor.	Ledtiden ligger i genomsnitt på 2-3 veckor. Ingen köproblematik råder i denna fas.

### 3.1.2 Åtgärder för att klara rimliga utredningstider

Som tidigare nämnts är den främsta åtgärden för att få effektiva flöden organiseringen i olika separata steg vilkas aktiviteter utförs av olika enheter. Huvudpoängen med mottagningsenheten är att det inte ska finnas några köer utanför systemet. Alla ska få en bedömning av ärendet snabbt.

Den andra viktiga komponenten är planeringen av produktionen. Som ett resultat av kommunens satsning på att införa lean som planerings- och utvecklingsmetod har Barn och ungdomsverksamheten kontinuerlig uppföljning av inflödet och utflödet till samtliga steg i processen. Tidigare kunde verksamhetens enheter följa ärendenas gång digitalt på en skärm men efter vissa problem med det IT-stödet gör man manuellt en ärendeflödeskarta på whiteboard. Där visualiseras ärendena och det blir synligt när ärendena närmar sig slutet på den tillåtna ledtiden. Handläggarna träffas vid dessa tavlor regelbundet minst varje vecka och kan på så vis förutse var och när det blir köbildning och sätta in åtgärder för att undvika det. På så vis har både chefer och handläggare kontroll över produktionsplaneringen.

### **3.1.3 Överklaganden**

Familjerna kan överklaga alla beslut efter utredningen. När frivillig insats erbjuds så tackar man ja eller nej vilket innebär att det sällan blir överklaganden på dessa utredningsbeslut. Däremot är det vanligt att placering i familjehem och LVU-beslut överklagas. Det är mer regel än undantag och dessa ärenden går direkt till Kammarrätten<sup>1</sup> (ca 20-30 per år). Nämnden är via utskottet involverade i samtliga dessa ärenden och det finns god tillgång till juristhjälp. De allra flesta av dessa beslut går igenom i Kammarrätten utan att beslutet ändras. I de enstaka fall då Kammarrätten går emot Förvaltningsrättens beslut övervägs en överklagan alltid men om det inte görs prövas frivilliga insatser och om inte det fungerar går ärendet tillbaka till Förvaltningsrätten igen.

Alla överklaganden behandlas och bereds skyndsamt enligt rutinbeskrivningarna.

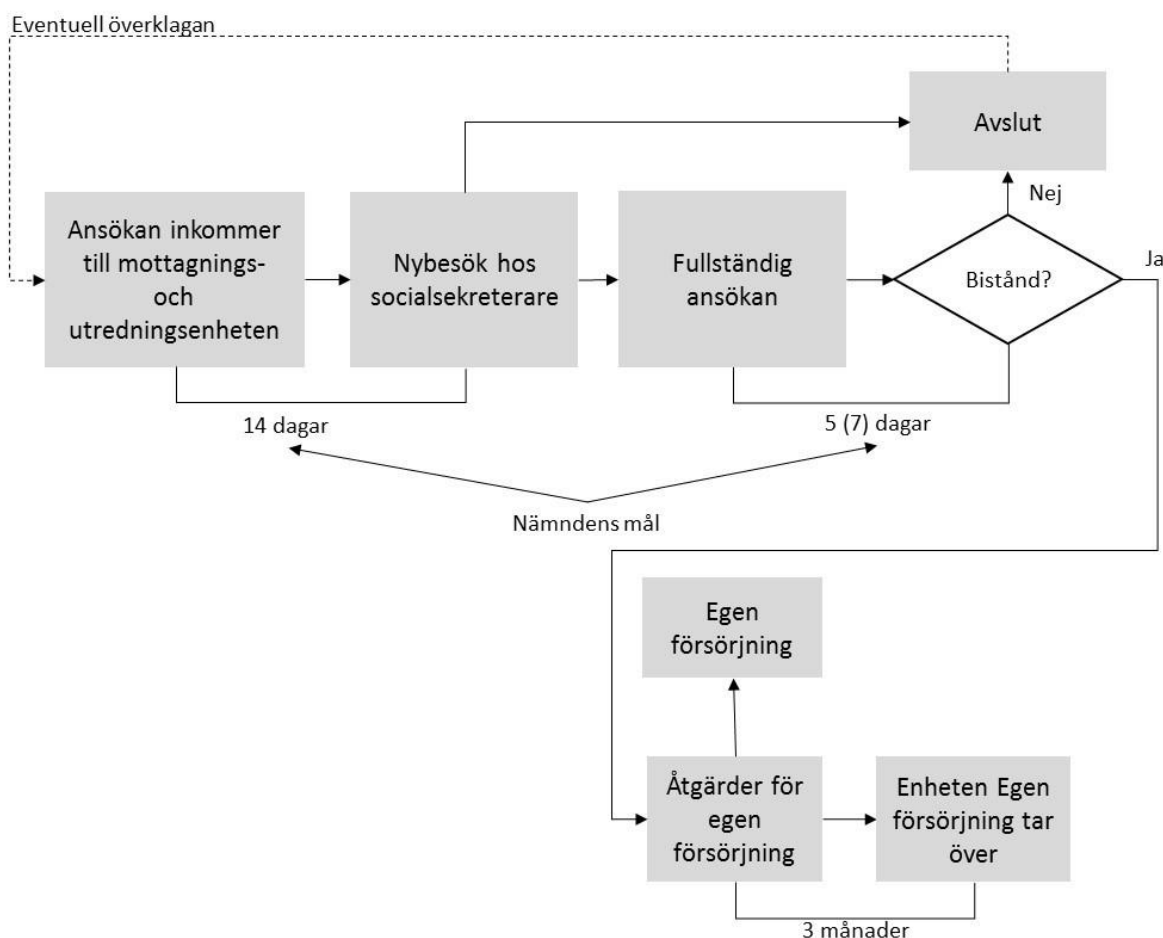
## **3.2 Försörjningsstöd**

En nybesöksansökan om försörjningsstöd tas emot av enheten Mottagning och Utredning. Där görs en första kartläggning, ofta på telefon, för att skapa ett underlag för ett kommande besök hos socialsekreterare. Kartläggningen går ut på att utröna om kraven för att vara berättigad till ekonomiskt bistånd är uppfyllda. Om klienten vill fullfölja sin ansökan efter samtalet bokas ett besök hos socialsekreterare där utredningsarbetet fortsätter. Under utredningstiden startar också arbetet med att identifiera aktiviteter för att komma i egen försörjning. Om klienten efter tre månader inte har kommit ut i egen försörjning flyttas ansvaret och klientrelationen till enheten för Egen försörjning. Då vidtar mer långsiktiga aktiviteter för att klienten ska kunna bli anställningsbar och kunna nå arbetsmarknaden.

Processen beskrivs i nedanstående figur.

---

<sup>1</sup> Eftersom det första beslutet fattas av Förvaltningsrätten utifrån nämndens ansökan.



### 3.2.1 Målsättningar för och uppföljning av ledtider

Det finns inga lagbundna krav på ledtider mer än att det ska ske skyndsamt (SoL). Nämnden har fastställt målsättningen för hur långa ledtiderna som längst ska vara. Den ledtid i figuren som är markerad för överlämnandet till enheten "Egen försörjning" är inte köberoende utan sker när tiden passerats och är inte beslutad av nämnden. Ärendet ska alltså inte överlämnas tidigare än tre månader.

Aktuell ledtidssituation är i oktober 2016:

Ledtid	Aktuell situation
Nybesök ska ske inom 14 dagar från första kontakt med mottagningsenheten. 14 dagar	September 2016 17 % inom målsatt ledtid. Oktober 2016 82 % inom målsatt ledtid.
Ledtid från fullständig ansökan till beslut om ekonomiskt bistånd. 7 dagar (5 arbetsdagar)	Ca 14 dagar

Inom ramen för internkontrollen gjorde en mätning vecka 16 och 17 2016. Av 26 nybesök uppfylldes kravet i 39 % av ärendena. 5 ärenden tog mer än tre veckor, varav två avsåg avslagsbeslut d.v.s. klienten var inte berättigad till bistånd. Inställda besök, bristande dokumentation m.m. togs bort från de ärenden som analyserades.

Situationen när det gäller båda ledtider håller dock på att förbättras på ett minskat inflöde och ett förändrat arbetssätt. Enligt intervjun är det bekymmersamma läget med ledtiderna en konsekvens av dels ett stort inflöde som visserligen nu håller på att mattas av, dels på grund av personalomsättning och ledigheter.

Det finns ett politiskt direktiv om att socialsekreterarna ska göra hembesök inom fem dagar under utredningstiden vilket gjort att det blivit svårare att klara målsättningen enligt intervjuad resultatenhetschef för Mottagning & utredning.

Ledtiderna följs förutom av enheten själv i den årliga uppföljningen kopplad till Socialnämndens interna kontroll.

### **3.2.2 Åtgärder för att klara rimliga utredningstider**

Enhetsen har arbetat med att internt definiera och precisera vilket uppdrag försörjningsstödet har. Detta påverkar dels samverkan och arbetsfördelningen mellan försörjningsstödet och kommunens arbetsmarknadsresurser dels gränssnittet gentemot Arbetsförmedlingen. När det gäller väntetiderna är det främst arbetssättet som haft inverkan. Under ett antal år har enheten provat att avvakta med att boka besökstiden till klienten har inkommit med de handlingar som är nödvändiga i utredningsarbetet. Tanken var att detta skulle förkorta utredningstiden. Enhetsen har i höst återgått till att boka besökstid direkt när klienten ringer. Fördelarna med den prövade tidsbokningen har inte visat tillräckligt positiva resultat för att motivera den förlängda väntetid som en senarelagd tidsbokning resulterar i.

Utvecklingsprojekt drivs i samverkan med Arbetsförmedlingen i syfte att kunna sätta in arbetsmarknadsåtgärder i ett tidigt skede för dem som uppbär ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet.

Enhetsen arbetar även med att analysera hur administrationen och dokumentationen kan effektiviseras. Det finns information som dokumenteras men som inte är värdeskapande för vare sig enheten eller brukaren.

### **3.2.3 Överklaganden – försörjningsstöd**

När brukaren vill göra en överklagan av beslutet ska denna överklagan handläggas inom fem arbetsdagar så att nämnden kan skicka överklagan och nämndens yttrande till Förvaltningsrätten.

Av de drygt 1000 avslagsbeslut som fattas varje månad överklagas 33-65 stycken. Under perioden september 2015 – augusti 2016 har Förvaltningsrätten ändrat nämndens beslut i helt 37 fall och devis i 7 fall.

Eftersom de flesta beslut inte ändras av Förvaltningsrätten (ca 15 %) går ett antal vidare till Kammarrätten för avgörande. Nämnden överklagar i något ökande grad Förvaltningsrättens beslut då Förvaltningsrätten ändrat beslutet till klientens fördel. Enligt Socialnämndens delegationsordning är det nämndens utskott på delegation avgör om Förvaltningsrättens domslut ska överklagas till Kammarrätten varför alla dessa ärenden ska initieras som ärende till utskottet. Det finns färdiga mallar för sådana ärenden.

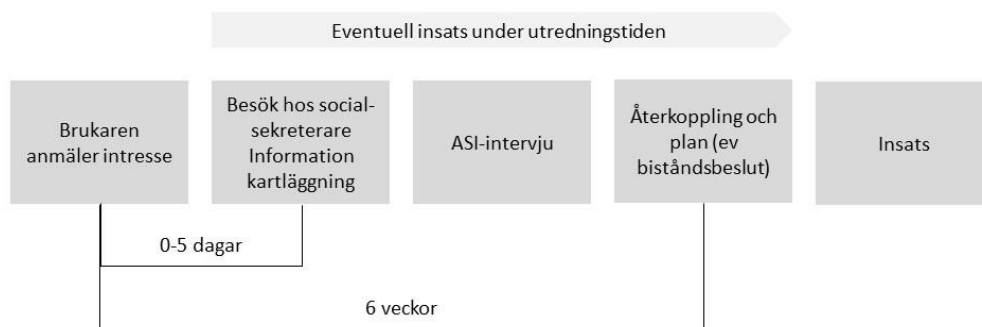
Enligt intervjuerna hanteras alltid överklaganden skyndsamt och inom fastställda ledtider och samtliga domslut följs av förvaltningen.

### 3.3 Vuxenverksamheten

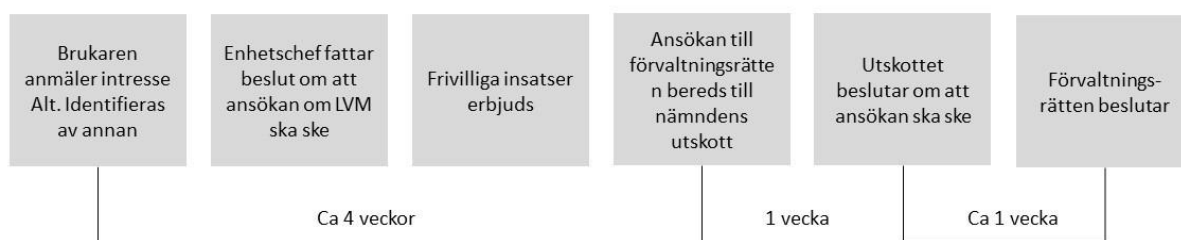
Vuxenenheten bedriver verksamhet inom missbruksvård, psykosvård, allmänpsykiatri samt boenden för personer med psykiatriska besvär. Vuxenenheten har stödboenden med behandlare, för personer med missbruk och beroende. Den enhet som är granskad är enheten Myndighet Missbruk.

Inom Vuxenenheten är granskningen inriktad mot myndighetsprocessen för missbruksvården. Insatserna som kan beslutas efter en utredning kan vara i öppenvården eller heldygnsverksamhet. Insatserna inom öppenvården består av olika behandlingsprogram som kan kompletteras med arbetsrehabiliterande insatser. Hur långa ledtider det är för utredning och beslut inom Vuxenenhetens verksamhet är inte lagstyrkt i annan mening än att utredning ska starta skyndsamt enligt Socialtjänstlagen. Nämnden beslutar dock om riktlinjer för respektive verksamhet som innehåller målsättningar för vilka ledtider som inte ska överskridas. Vilka mål som nämnden beslutat för missbruksverksamheten framgår av processbeskrivningen nedan.

Utredningsprocess missbruk enligt SoL



Utredningsprocess missbruk enligt LVM (Ej brådskande fall)



Ansökan kan komma av personen själv, från anhörig eller annan aktör, t.ex. polisen. Beroende på om det är frivilliga insatser som är aktuella eller om tvångsvård är aktuellt ser processerna olika ut. Brukarens situation kartläggs först av en socialsekreterare och innan ett beslut fattas om eventuellt frivillig insats görs en s.k. ASI-intervju. Det är en standardiserad intervju för utredning, uppföljning och planering av vård och behandlingsinsatser för vuxna med missbruks- eller beroenderelaterade problem. Det finns ingen skarp gräns mellan utredning och behandling. Socialsekreterarna försöker ha ett

behandlande förhållningssätt under tiden för att motivera klienterna till ändrade vanor. Det kan också förekomma reella insatser under utredningstiden enligt paragraf 4:1 i socialtjänstlagen.

Om det vid ansökan eller tidigt i utredningsskede visar sig att det är adekvat med tvångsinsatser enligt LVM<sup>2</sup> ska en ansökan till Förvaltningsrätten beredas till nämndens utskott som fattar beslut om att till förvaltningsrätten ansöka om tillstånd till tvångsvård. Dessförinnan prövas alltid frivilliga åtgärder. Vid brådskande fall fattar nämndens ordförande eller annan med delegation beslut om tvångsåtgärder och ansökan till förvaltningsrätten sker i efterhand.

### 3.3.1 Målsättningar för och uppföljning av ledtider

Som framgår av bilden ovan finns det målformuleringar om längsta ledtider för båda processer.

Aktuell ledtidssituation oktober 2016:

Ledtidsmål	Aktuell situation
Tid från ansökan till nybesök hos socialsekreterare för kartläggning, 5 dagar.	Håller för de allra flesta. Genomsnittet ligger kring 3 dagar.
Tid till återkoppling och biståndsbeslut 6 veckor	De allra flesta utredningar genomförs inom den stipulerade tiden. Medelvärde är 42 dagar. I de fall då sex veckor överskrids beror det enligt intervjuad chef på klienten själv. Det krävs att klienten själv svarar upp mot de tider för dialog och möten som bokas.
Beredning av nämndsbeslut för ansökan om tvångsvård till förvaltningsrätten. 4 veckor	Det finns ingen statistik men intervjuad enhetschef uppger att ledtiden alltid hålls.

### 3.3.2 Åtgärder för att klara rimliga utredningstider

Under senare år har processen utvecklats och idag är det sällsynt att handläggarna ber om att få förlängd utredningstid. Detta var betydligt vanligare tidigare enligt intervjuad enhetschef.

Samtliga handläggare möts regelbundet vid den på en whiteboard visualiserat ärendeflöde. Där framgår det tydligt var i processen ärendena ligger och vilka som börjar närma sig tidsgränserna för längsta ledtid. Det finns då möjlighet att göra omfördelningar av arbetet för att flödet inte ska stanna upp. Tidigare träffades handläggarna en gång i veckan men det visade sig att det hann hända för mycket på en vecka som gjorde att

<sup>2</sup> Lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) är en tvångslag som kompletterar Socialtjänstlagen. Lagen möjliggör sluten tvångsvård av vuxna missbrukare efter beslut av förvaltningsrätt. För missbrukare under 18 år ska istället LVU tillämpas

planeringsförutsättningarna ändrades. Nu träffas de varje morgon en kort stund för att kunna göra mindre korrigeringar i tidigt skede.

### 3.4 Funktionsnedsättning och äldreomsorg

En enhet inom Social- och omsorgskontoret är Myndighet Funktionsnedsättning Äldreomsorg. Enheten hanterar ansökningar och beslut inom områdena daglig verksamhet, personlig assistans, kontaktperson och boende för funktionsnedsatta samt hemtjänst och boenden för äldre. Äldreomsorgsnämnden har en målsättning att brukaren ska vara delaktig i utredningsarbetet inför biståndsbeslutet vilket kräver språkkunskaper för att kunna göra genomförandeplaner.

En grov och översiktlig beskrivning av utredningsprocessen ges nedan:



När det gäller LSS-ärenden är nämndens målsättning att processen fram till beslut om bistånd maximalt ska ta 13 veckor. Möte med brukaren ska göras inom 2 veckor. Mellan vecka 3 och 9 ska ärendet aktualiseras i IT-stödet, möte ske med brukaren, eventuell ADL-bedömning görs och bedömning av ärendet görs av kollegor och chef.

Vid utredning av biståndsärenden för äldreomsorg, dvs hemtjänst eller särskilt boende, finns mål för maximala ledtider. Beslut om hemtjänst ska fattas inom 3 veckor från inkommen ansökan. Beslut om särskilt boende ska fattas inom 3 månader och verkställas inom 3 månader efter beslut.

#### 3.4.1 Uppföljning av ledtider

Ledtiderna följs upp till nämnderna via internkontrollen en gång per år. Nämnden får även information kontinuerligt om det aktuella läget när det gäller utredningstider. Den viktigaste uppföljningen görs dock av handläggarna som varje dag eller vecka via måltavlorna som beskrivs nedan följer ärendeprocessen.

Nämndens generella mål för utredningar är att 95 % av ärendena ska vara slutförda inom de stipulerade utredningstiderna.

Aktuell ledtidssituation är:

Ledtid	Aktuell situation
Ledtid för LSS från inkommen ansökan till biståndsbeslut. 13 veckor	Medel under juni, juli och augusti: Medel 13,9 resp. 11 veckor.  Utredning av 11:1 SoL: juni-aug: Medel 9,3, 6,5 och 8,8 veckor.  Utredning av personlig assistans, juni-aug: Medel 19,8, 12,9 och 15,3 veckor

	Boende 9:8: Medel juni 12 veckor
Andelen slutförda LSS-ärenden inom 13 veckor vid delårsrapport augusti 2016 för alla ärenden	73 %
<p>Beslut om särskilt boende</p> <p>Ledtid 1 från inkommen ansökan till biståndsbeslut 3 månader</p> <p>Ledtid 2 från beslut till verkställighet 3 månader</p>	<p>Ledtid 1</p> <p>Alla ärenden i tid</p> <p>Ledtid 2</p> <p>Inte alltid</p>
<p>Hemtjänst</p> <p>Ledtid från första hembesök till beslut 3 veckor</p>	Upp till 6 – 8 veckor
<p>Biståndsbeslut för utskrivningsklara patienter vid sjukhus.</p> <p>5 arbetsdagar</p>	Klarar man till 100 %

Eftersom ledtiderna för LSS är medelvärden innebär det att ett antal utredningar tar mer än 13 veckor i flera fall. Medelvärdena ligger i inom flera områden strax under eller över 13 veckor. Det gäller även medianen. Förklaringar som angavs vid intervjun och i delårsrapport augusti 2016 är personalomsättning, sjukfrånvaro och i vissa fall komplicerade utredningar.

Vid brådskande ärenden finns ett snabbspår som gör att beslut kan fattas och insats kan verkställas inom 8 timmar om det är nödvändigt.

Ledtiderna till hemtjänstbeslut är för långa främst beroende på brist på socialsekreterare enligt intervjuad chef. Ledtiden till verkställt beslut om särskilt boende är ibland för lång beroende på att det är svårt få fram platser. För att avhjälpa det upphandlas boendeplatser och för de som vill kan plats i angränsande kommun erhållas. Framför allt är det demensboenden och särskilda boenden som är en flaskhals.

Samverkan med sjukhuset är sedan flera år mycket väl utvecklat varför kommunen mycket sällan överskrider betalningsansvaret.

### **3.4.2 Åtgärder för att klara rimliga utredningstider**

Båda enheter arbetar med måltavlor för respektive ärenden för att kontinuerligt följa flödet och identifiera eventuella köbildningar. Då köbildning uppstår som gör att utredningstiden kan riskera att dra ut på tiden finns det en rutin för att hantera avvikelser. Varje vecka träffas enhetschefen och gruppcheferna för att analysera eventuella avvikelser och göra omprioriteringar. I de flesta fall kan omfördelning av arbetet ske direkt vid den kontinuerliga uppföljningen som gör att ledtiderna hålls.

### **3.4.3 Hantering av överklaganden**

Under perioden 1 januari – 31 augusti 2016 var biståndsbeslutet avslag på ansökan. Av dessa överklagades 31 fall till Förvaltningsrätten. Vid tre av dessa ärenden fick myndigheten återta beslutet och bevilja bistånd. Kommunen har inte överklagat dessa. Normaltiden för



överklagandeprocessen är 2 – 3 veckor. Enligt intervjuade enhetschefer följs alltid domstolarnas utslag.

Samtliga överklaganden noteras i akterna och alla överklaganden samlas i en speciell pärm för att få överblick. Handläggarna skriver utifrån en mall den handling som enhetschefen efter godkännande vidarebefordrar till Förvaltningsrätten eller beslutar att biståndsbeslutet ska omprövas. Nämnderna, Äldreomsorgsnämnden och Omsorgsnämnden, får kontinuerligt information om samtliga överklaganden och dess utfall.

## 4 Sammanfattande svar och slutsatser

Nedan beskrivs i komprimerad form de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för slutsatser och svar på den övergripande revisionsfrågan.

<p>1. Har nämnderna tydliggjort (gäller ej utredningar enligt SoL för barn och unga) ambitionsnivåer (mål) för utredningstider?</p>	<p>Ja. I vissa fall har nämnden fastställt vilka maximala utredningstider som ska gälla i andra fall är målen satta av förvaltningen.</p> <p>När det gäller barn och ungdom är ledtiderna lagfästa.</p>
<p>2. Har nämnderna en tillräcklig uppföljning av utredningstiden? Hur hanteras i förekommande fall avvikelser? Vilken genomsnittlig utredningstid har nämnderna per ärendetyp?</p>	<p>Ja i delårsrapporter och vid internkontrollen varje år. Nämnderna får även information om de fall då utredningstiderna överskrids väsentligt.</p> <p>Utredningstiderna följs upp och mäts främst genom andel av ärendena som överskrider den stipulerade ledtiden.</p> <p>Tre av de fyra granskade myndighetsprocesserna har svårigheter att klara de ledtider som ska gälla. Den främsta orsaken är personalbrist ibland i kombination med ökat inflöde.</p>
<p>3. I vilken utsträckning klarar socialnämnden att göra förhandsbedömningar inom 14 dagar respektive att hålla utredningstiden på maximalt 4 månader? Fattas regelmässigt beslut om förlängd utredningstid om utredningstiden överskrids?</p>	<p>För närvarande klarar inte Barn och ungdom förhandsbedömning inom 14 dagar mer än i 2/3-delar av ärendena men tiden överskrids endast med ett fåtal dagar. Prioriteringar görs.</p> <p>Utredningstiden 4 månader klaras i 98 % av fallen.</p> <p>Beslut om förlängd utredningstid fattas inte regelmässigt utan endast då det föreligger utredningstekniska skäl.</p>
<p>4. Har nämnderna en tillräcklig uppföljning av överklagandebeslut? I vilken omfattning överklagas nämndernas beslut? I vilken utsträckning ändras nämndernas beslut? I vilken utsträckning följer nämnderna domstolarnas beslut?</p>	<p>Ja</p> <p>Överklagan sker mycket olika beroende på verksamhet men det finns en tendens till ökning inom vissa verksamheter.</p> <p>Nämndernas beslut ändras i låg omfattning och prövande domstols beslut följs.</p> <p>Rutiner för överklagandehantering finns för samtliga granskade enheter.</p>

5. Vilka åtgärder har vidtagits för att ha så korta utredningstider som möjligt, så som organisation, arbetsmetoder, kapacitetsstyrning m.m.?

Varierande men framför allt frekvent styrning och uppföljning av ärendeflödet. Detta möjliggör i många fall en omfördelning av arbetet för att undvika överskridande av ledtider. I flera fall då utredningstiderna överskrids är det marginellt och kan bero på klienterna eller på att ärendet är klart men inte färdigdokumenterat.

Även olika försök med hur nybesök ska bokas har prövats.

#### 4.1 Sammanfattande bedömning

Granskningen visar att Socialkontoret i flera fall har problem med att klara de målsättningar och lagkrav för längsta utredningstider för de fyra granskade myndighetsprocesserna. Även ledtiden från beslut till insats kan vara lång för barn och ungdom och äldreomsorg/funktionsnedsättning. Utredningstiderna överskrider målen i följande ärendeprocesser:

- Barn och ungdom – tid till förhandsbedömning
- Försörjningsstöd – både tid till nybesök och utredningstid
- Äldreomsorg – tid till beslut om hemtjänst
- Funktionsnedsättning – tid till beslut om personlig assistans

Bedömningen är att nämnderna bör initiera handlingsplaner för att åtgärda situationen.

Trots det bekymmersamma läget med utredningstiderna är bedömningen att nämnder och förvaltning har en god uppföljning och styrning av ärendehanteringens vilket gör att skadan av de långa utredningstiderna är begränsad i flera fall. Motivet till den bedömningen är att det leanbaserade arbetssätt som alla enheter tillämpar gör att enheterna har god och uppdaterad information om läget och därför kan omfördela och prioritera så att klienterna drabbas i liten omfattning. I flera fall överskrids tiderna ganska lite och enheterna prövar olika metoder att effektivisera processen. Bedömningen är att den vanligaste orsaken till långa utredningstider är hög personalomsättning och personalbrist i kombination med ett stort inflöde.

När det gäller hanterandet av överklaganden är bedömningen att nämnder och förvaltning har en fullgod styrning och kontroll med uppföljning och tydliga riktlinjer för hur dessa ärenden ska hanteras. Överklaganden administreras skyndsamt, få beslut ändras i Förvaltnings- och Kammarrätt och nämnderna följer domstolarnas utslag.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi de tre nämnderna att:

- ▶ Formulera handlingsplaner för att åtgärda de ärendeprocesser där ledtiderna är för långa
- ▶ Vidta eller förstärka redan vidtagna åtgärder för att attrahera och framför allt behålla den kompetens som krävs för dessa utredningar. Det krävs bland annat en bra blandning av erfaren och mindre erfaren personal.



## **Bilaga 2: Intervjuade funktioner**

Områdeschef Barn- och ungdom samt enhetschef och kvalitetsutvecklare Myndighet barn 0-12 år

Enhetschef och kvalitetsutvecklare vid enheten Mottagning och utredning inom området Försörjningsstöd

Områdeschef Vuxenenheten och enhetschef Myndigheten för missbruk

Områdeschef Myndighet och funktionsnedsättning samt enhetschefer för respektive myndighetsprocess