

Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun

**En utvärdering av de nya bestämmelserna
i socialtjänstlagen och lagen om stöd och
service till vissa funktionshindrade**

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen 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 2014-4-15
Publicerad www.socialstyrelsen.se, april 2014

Förord

Riksdagen har beslutat om ändringar i fråga om ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Lagändringarna trädde i kraft den 1 maj 2011. Syftet var att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna och därigenom skapa bättre förutsättningar för att undvika tvister och stärka den enskildes rättssäkerhet. Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera konsekvenserna av lagändringarna.

I denna rapport presenteras resultatet av utvärderingen.

Följande personer vid Socialstyrelsen har medverkat i utvärderingen: Karin Bodell, Anna Ahlm, Marit Birk, Ulla Clevnert, Annika Remaeus, Niklas Bjurström, Kristina Stig, Kerstin Westergren och Sara Billfalk. Carina Hällberg har varit ansvarig utredare fram till den 13 augusti 2013. Därefter har Emma Lindgren varit ansvarig utredare. Eva Wallin har varit ansvarig enhetschef.

Lars-Erik Holm
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Uppdraget	10
Frågor	10
Upplägg och avgränsningar	12
Delstudie 1 – insatser till hemlösa och våldsutsatta	13
Sammanfattande slutsatser	13
Bakgrund	15
Lagändringarna i korthet	15
Uppmärksammade problem före lagändringarna	16
Metod och genomförande	17
Kunskap om lagändringarna	20
Har ansvarsfördelningen blivit tydligare?	22
Information och samråd mellan kommunerna	26
Konsekvenser för biståndsbedömningen	28
Twister i fråga om ansvarig kommun	34
IVO:s iakttagelser avseende överflyttningsärenden	37
Konsekvenser för enskilda	41
Delstudie 2 – kortare vistelse i en annan kommun	43
Sammanfattande slutsatser	43
Bakgrund	45
Lagändringarna i korthet	45
Uppmärksammade problem före lagändringarna	46
Metod och genomförande	47
Kunskap om lagändringarna	50
Information och samråd mellan kommunerna	51
I vilken utsträckning vistelsekommunen har bistått med utredning och verkställighet	54
Konsekvenser för biståndsbedömningen	57
Twister i fråga om ansvarig kommun	60
Ekonomiska konsekvenser	61
Konsekvenser för enskilda	65
Bilaga 1. Enkät delstudie 1	68
Bilaga 2. Enkät delstudie 2	77
Bilaga 3. Kvalitetsdeklaration för enkätundersökningar	89

Sammanfattning

Socialstyrelsens har följt upp och utvärderat konsekvenserna av förändringarna i ansvarsfördelningen mellan kommunerna i fråga om ansvar för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen, SoL, och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, Riksdagen beslutade om ändringarna den 30 mars 2011 och de trädde i kraft den 1 maj 2011 (prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun). Det övergripande syftet med lagändringarna var att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommunerna och därigenom skapa bättre förutsättningar för att undvika tvister och stärka den enskildes rättssäkerhet (prop. 2010/11:49 s. 1).

Uppdraget har avgränsats till de tre målgrupper som lyfts fram i regeringsuppdraget:

- personer som är hemlösa
- personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp
- personer som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom är i behov av insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun.

Utvärderingen medför inte att Socialstyrelsen ser skäl att på nytt ändra bestämmelserna om ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

Olika utfall för målgrupperna

Utvärderingen visar att lagändringarna har gett olika utfall för de olika målgrupperna. När det gäller stöd och hjälp till personer som är hemlösa och till personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp bedömer Socialstyrelsen att syftet med lagändringarna inte har uppnåtts fullt ut.

- Mindre än hälften (43 procent) av kommunerna anser att ansvarsfördelningen har blivit tydligare när det gäller stöd och hjälp till personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp.
- Knappt var tredje kommun (31 procent) anser att ansvarsfördelningen har blivit tydligare när det gäller stöd och hjälp till personer som är hemlösa.
- Endast sex procent av kommunerna redovisar att antalet ärenden som det uppstått skilda meningar om, har minskat sedan lagändringarna.
- Kommunerna tolkar och tillämpar fortfarande reglerna om ansvarsfördelning på olika sätt.
- Det förekommer fortfarande att enskilda hänvisas mellan kommunerna utan att få hjälp eller enbart får akuta insatser till dess att ansvarsfrågan lösts.

Socialstyrelsen bedömer att rättssäkerheten för den enskilde inom dessa grupper inte har förbättrats. Tillämpningen av bestämmelserna behöver

likformas och bättre anpassas till de förutsättningar som också har angetts i lagens förarbeten. Det är dock för tidigt att dra någon slutsats om det föreligger behov av nya ändringar i socialtjänstlagen.

Lagändringarnas avsikter har fått genomslag i betydligt högre utsträckning när det gäller stöd och service till personer som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom är i behov av insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun.

- De nya reglerna om ansvarsfördelning mellan kommunerna uppfattas som tydliga och framför allt som mer rättvisa än tidigare då hela ansvaret låg på vistelsekommunen.
- Dialogen mellan kommunerna har förbättrats.
- Kommunerna uppfattar att de enskilda är nöjda med stödet och servicen som de får i vistelsekommunen.
- Bosättningskommunens ersättning täcker dock inte alltid vistelsekommunens kostnader för att verkställa insatserna samtidigt som ersättnings-systemet uppfattas som administrativt krångligt.

Socialstyrelsen bedömer att rättssäkerheten har stärkts för enskilda som ansöker om hemtjänst inför en tillfällig vistelse i en annan kommun än bosättningskommunen.

Varför har lagändringarna gett olika utfall för målgrupperna?

Socialstyrelsens bedömer att en förklaring till att lagändringarna har gett så olika utfall för målgrupperna är att utgångsläget var olika redan innan bestämmelserna om den ändrade ansvarsfördelningen trädde i kraft. Tvister mellan kommunerna var relativt vanligt förekommande när det gäller stöd och hjälp till personer som är hemlösa och till personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp. Kommunerna tolkade och tillämpade också reglerna om ansvarsfördelning på olika sätt när det gäller dessa målgrupper. (Prop. 2010/11:49 s. 31). När det gäller stöd och service till personer som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun rådde det inte några oklarheter kring ansvarsfördelningen. Däremot ansåg några attraktiva semesterkommuner med ett stort antal sommargäster att de missgynnades av den tidigare ansvarsfördelningen. (SOU 2009:38 Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten, s. 57 och s. 229).

Hur lagändringarna har tagits emot och implementerats i kommunerna är andra faktorer som har betydelse för utfallet, enligt Socialstyrelsens bedömning. De nya reglerna om ansvarsfördelning uppfattas som tydliga och tjänstemännen i kommunerna har god kunskap om dem och var förberedda inför att de trädde i kraft när det gäller stöd och service till personer som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom är i behov av insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun. Däremot är kunskapen om de nya reglerna om ansvarsfördelning bristfällig bland en del tjänstemän i kommunerna när det gäller stöd och hjälp till

personer som är hemlösa eller har utsatts för våld eller andra övergrepp. Reglerna om ansvarsfördelning uppfattas fortfarande ge ett tolkningsutrymme när det gäller dessa målgrupper samtidigt som det saknas en bred acceptans och förståelse i vissa avseenden för hur lagen enligt prop. 2010/11:49 ska tillämpas.

Uppdraget

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att följa upp och utvärdera konsekvenserna av förändringarna i ansvarsfördelningen mellan kommunerna i fråga om stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Riksdagen beslutade om ändringarna den 30 mars 2011 (prop. 2010/11:49, bet. 2010/11:SoU12, rskr.2010/11:202). De trädde i kraft den 1 maj 2011.

Det övergripande syftet med lagändringarna var att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna och därmed skapa bättre förutsättningar för att undvika tvister och stärka den enskildes rättssäkerhet (prop. 2010/11:49 s. 1).

Frågor

Enligt uppdraget från regeringen ska följande aspekter särskilt beaktas:

Eventuella konsekvenser för enskilda av den förändrade ansvarsfördelningen

1. För enskilda personer som ansökt om bistånd och är hemlösa eller har utsatts för våld eller andra övergrepp.
2. För personer med hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom som är i behov av insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun (avser både socialtjänstlagen och LSS).

Konsekvenser för kommunernas samverkan och biståndsbedömning.

3. Hur information och samråd mellan bosättningskommun och vistelekommun har fungerat.
4. I vilken utsträckning vistelsekommunen har bistått bosättningskommunen med utredning och verkställighet enligt socialtjänstlagen och LSS.
5. Den förändrade ansvarsfördelningens eventuella konsekvenser för kommunernas biståndsbedömning.

Ekonomiska konsekvenser

6. Vilka kostnadskonsekvenser förändringen har inneburit för kommuner i samband med verkställighet av en annan kommuns beslut.
7. En analys av utveckling och tillämpning av den ersättningsnivå som bosättningskommunen använder inom socialtjänsten och LSS-området när en vistelsekommun verkställer beslut för bosättningskommunen. Denna ska innehålla en bedömning av konsekvenser för den enskilde, bosättningskommunen respektive vistelsekommunen.

Övriga iakttagelser och konsekvenser

8. Om antalet tvister i fråga om ansvarig kommun har ökat eller minskat samt en analys av orsakerna till förändringarna.
9. Iakttagelser i Socialstyrelsens tillsyn.

Enligt uppdraget ska Socialstyrelsen välja ut några kommuner som i en djupstudie ska studeras särskilt. I uppdragsbeskrivningen betonar regeringen betydelsen av att kommunerna redovisar de uppgifter som Socialstyrelsen behöver för att uppdraget ska kunna genomföras. Vidare anges att Socialstyrelsen i relevanta delar ska samverka med Sveriges Kommuner och Landsting. När det gäller konsekvenser för enskilda personer ska Socialstyrelsen samråda med intresseorganisationerna.

Upplägg och avgränsningar

Utvärderingen har avgränsats till de tre målgrupper som lyfts fram i regeringsuppdraget:

- personer som är hemlösa
- personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp
- personer som på grund av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun.

Utvärderingen är indelad i två delstudier.

Delstudie 1 är inriktad på att följa upp och utvärdera konsekvenserna av den ändrade ansvarsfördelningen mellan kommunerna i fråga om stöd och hjälp till personer som är hemlösa och personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp.

Delstudie 2 är inriktad på att följa upp och utvärdera konsekvenserna av den ändrade ansvarsfördelningen mellan kommunerna i fråga om stöd och service till personer som på grund av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att genomföra en kortare vistelse i en annan kommun.

Utvärderingen utgår från frågorna i regeringsuppdraget (s.10-11). Frågorna 4, 6 och 7 behandlas enbart i delstudie 2 då Socialstyrelsen har bedömt att de enbart är relevanta för denna del av utvärderingen. När det gäller iakttagelser i Socialstyrelsens tillsyn, som efterfrågas särskilt av regeringen, behandlas dessa enbart i delstudie 1. Tillsynen har sedan den 1 juni 2013 övergått till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). IVO har lämnat iakttagelser avseende kommunernas ansökan om överflyttning av ärenden från en kommun till en annan.

Det övergripande syftet med lagändringarna var att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna och därigenom skapa bättre förutsättningar för att undvika tvister och stärka den enskildes rättssäkerhet (prop. 2010/11:49 s. 1). Centralt för utvärderingen är därmed att:

- bedöma om ansvarsfördelningen har blivit tydligare
- bedöma om antalet tvister har minskat
- bedöma om den enskildes rättssäkerhet har stärkts
- analysera orsakerna till detta.

Delstudie 1 – insatser till hemlösa och våldsutsatta

Sammanfattande slutsatser

Socialstyrelsen har följt upp och utvärderat konsekvenserna av den ändrade ansvarsfördelningen mellan kommunerna i fråga om stöd och hjälp till personer som är hemlösa eller har utsatts för våld eller andra övergrepp. Sammanfattningsvis visar Socialstyrelsens utvärdering att syftet med lagändringarna inte har uppnåtts fullt ut för dessa målgrupper, men att det är för tidigt att dra någon slutsats om det föreligger behov av nya ändringar i socialtjänstlagen.

Twister mellan kommunerna fortfarande ett problem

Mindre än hälften (43 procent) av kommunerna anser att ansvarsfördelningen har blivit tydligare när det gäller stöd och hjälp till personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp. När det gäller stöd och hjälp till personer som är hemlösa är det knappt en tredjedel (31 procent) av kommunerna som anser att ansvarsfördelningen har blivit tydligare.

Det är bara sex procent av kommunerna som redovisar att antalet ärenden som det uppstått skilda meningar om har minskat sedan lagändringarna. En majoritet av kommunerna (79 procent) uppger att antalet ärenden som det uppstått skilda meningar om inte har förändrats sedan lagändringarna. Mer än var sjätte kommun (15 procent) uppger att antalet ärenden som det uppstått skilda meningar om har ökat.

Rättsäkerheten för den enskilde har inte förbättrats

Kommunerna tolkar och tillämpar fortfarande reglerna om ansvarsfördelningen på olika sätt. Det förekommer fortfarande att enskilda hänvisas fram och tillbaka mellan kommunerna utan att få hjälp eller enbart får akuta insatser till dess att ansvarsfrågan lösts. Enligt företrädare för de ideella föreningarna kan konsekvensen för enskilda bli att de till slut ger upp och tappar tilltron till socialtjänsten och möjligheten att få stöd och hjälp. För en person som har utsatts för våld i en nära relation kan det innebära att hon eller han återvänder till den person som utövade misshandeln.

Socialstyrelsens utvärdering visar även att alla kommuner inte fullt ut följer lagen och hur den enligt förarbetena ska tillämpas. Ett exempel på det är att flertalet kommuner fortfarande inte alltid kommer överens om ansvarsfördelningen innan en person hänvisas från en kommun till en annan, trots att betydelsen av detta framhålls i förarbetena (prop. 2010/11:49 s. 35).

Socialstyrelsens bedömning

Socialstyrelsen bedömer att en av förklaringarna till att lagstiftarens målsättning med lagändringarna ännu inte har uppnåtts är att kunskapen om ändringarna i socialtjänstlagen och vad de innebär är bristfällig bland delar av tjänstemännen i kommunerna.

En annan förklaring är att bestämmelserna om ansvarsfördelningen mellan kommuner i socialtjänstlagen fortfarande uppfattas ge ett tolkningsutrymme avseende vilken kommun som är ansvarig och att det i vissa avseenden uppfattas som oklart hur reglerna ska tillämpas.

Socialstyrelsen bedömer att ytterligare en förklaring till att målsättningen med lagändringarna ännu inte har uppnåtts är att det i vissa fall saknas förståelse och acceptans i kommunerna för hur bestämmelserna enligt förarbetena ska tillämpas. Lagstiftaren har uttalat att vistelsekommunen ska anses vara bosättningskommun så snart den enskilde uppger att han eller hon inte ämnar återvända till ursprungskommunen (prop. 2010/11:49 s. 3). Flera företrädare för kommunerna ifrågasätter om de verkligen är skyldiga att ta över ett ärende så snart den enskilde säger att han eller hon inte avser att återvända utan vill bosätta sig i kommunen. De undrar om de inte längre ska kunna ställa krav på att den enskilde planerar sin flytt.

Socialstyrelsen bedömer att det även finns faktorer som inte nödvändigtvis kan kopplas till lagändringarna som påverkar samarbetet mellan kommunerna och kommunernas inställning till att ta över ärenden. Bristen på bostäder i flertalet kommuner och kommunernas strävan efter att hålla nere sina egna kostnader medverkar också till att det uppstår tvister mellan kommunerna om ansvarsfördelningen.

Bestämmelserna om ansvarsfördelningen mellan kommunerna vad gäller enskilda som saknar stadigvarande bostad, här benämnda hemlösa, respektive för personer som utsatts för våld eller andra övergrepp finns i 2 a kap. 3 § och 8 § andra punktsatsen. Socialstyrelsens bedömning är att båda bestämmelserna har en utformning som tjänar sitt syfte. Men tillämpningen av bestämmelserna behöver likformas och bättre anpassas till de förutsättningar som också har angetts i lagens förarbeten. En sådan reviderad tillämpning genomförs bäst i följd av den praxis som möjliggörs genom beslut av Inspektionen för vård och omsorg beträffande överflyttning av ärenden till en annan kommun och i förvaltningsdomstolarnas prövning av sådana frågor. Socialstyrelsen anser därför att det för närvarande inte finns skäl att ändra de aktuella bestämmelserna i SoL.

Bakgrund

Delstudie 1 är inriktad på att följa upp och utvärdera konsekvenserna av den nya lagstiftningen om ansvarsfördelning mellan kommunerna i fråga om stöd och hjälp till personer som är hemlösa och personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp.

Lagändringarna i korthet

Lagändringarna i sin helhet finns beskrivna i prop. 2010/11:49. De nya bestämmelserna innebär vissa förändringar i fråga om vilken kommun som ska ansvara för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen. Bland annat har bosättningskommunen fått ett mer omfattande ansvar jämfört med vad som tidigare gällde.

Av 2 a kap. 1 § SoL framgår att den kommun där den enskilde vistas ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § om inte annat följer av 3-5 §§. Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver (2 a kap 3 § SoL). Vistelsekommunens ansvar är då begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL). Hemlösa ska anses bosatta i den kommun till vilken de har starkast anknytning (2 a kap. 3 § SoL).

Vidare regleras ett sammanhållet ansvar för en person som genom ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i vissa särskilt angivna boendeformer. En kommun som beslutat om en sådan insats i en annan kommun behåller ansvaret för insatser enligt såväl SoL som LSS, oavsett vilken lag som legat till grund för beslutet. (2 a kap. 4 § SoL och 16 d § LSS).

Det infördes också nya bestämmelser enligt vilka en person som har utsatts för våld eller andra övergrepp får ansöka om insatser för att kunna flytta till en annan kommun, samt vissa regler för hur en sådan ansökan ska prövas (2 a kap. 8 § 2 och 9 § SoL). Vilka personer som ska anses ha behov av att flytta på grund av våld eller andra övergrepp får avgöras i varje enskilt fall utifrån den enskildes situation, men omfattar i vart fall den som har skyddade personuppgifter (prop. 2010/11:49 s. 89).

Dessutom infördes nya handläggningsregler vid överflyttning av ett ärende från en kommun till en annan, till exempel att ansökan om överflyttning ska vara skriftlig (2 a kap. 10 och 11 §§ SoL).

I förarbetena framhålls att frågan om när en vistelse i en annan kommun ska innebära att bosättningskommunen ändras, bör avgöras av vad den enskilde har för avsikter med vistelsen. Vistelsekommunen ska anses vara bosättningskommun så snart den enskilde uppger att han eller hon inte har för avsikt att återvända till ursprungskommunen. Regeringen betonar att det är viktigt att kommunerna är lyhörda och inte kräver att en person som inte avser att återvända till den tidigare hemkommunen ska återvända utan respekterar den enskildes avsikt. (Prop. 2010/11:49 s. 38-39).

Uppmärksammade problem före lagändringarna

De problem som hade uppmärksamats innan de nya reglerna om ansvarsfördelning infördes var i huvudsak följande:

- Kommunerna tolkade och tillämpade ansvarsfördelningen på olika sätt, framför allt vad gällde vistelsekommunens ansvar.
- Tvister mellan kommunerna gällande ansvarsfördelningen var relativt vanligt förekommande.
- Enskilda kunde hänvisas fram och tillbaka mellan olika kommuner, ibland utan att få hjälp förrän ansvarsfrågan lösts.
- Rättsäkerheten för den enskilde var bristfällig.

Tolkningsproblemen gällde bland annat ansvaret för insatser till personer som saknade fast anknytning till en viss kommun eller personer som rörde sig mellan olika kommuner. Det kunde till exempel handla om en hemlös person som rörde sig mellan olika kommuner eller en person som har utsatts för våld av en närstående och som tagit sig till ett skyddat boende i en annan kommun. Tvisterna ledde ofta till att kommunerna fokuserade på ansvarsfrågan istället för på den enskildes behov av stöd och hjälp. (Prop. 2010/11:49 s. 31).

Metod och genomförande

Utvärderingen utgår från regeringens frågor som redovisas på sidan 10–11 samt de avgränsningar som gjorts och som redovisas på sidan 12.

Utvärderingen baseras på:

- En djupstudie i sju kommuner.
- En nationell enkät som har skickats till landets samtliga kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Malmö och Göteborg.
- Gruppintervjuer med ideella föreningar.
- Iakttagelser av IVO gällanden kommuners ansökningar om att flytta över ett ärende till en annan kommun.

I ett inledande skede samrådde Socialstyrelsen med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) angående deras bild av hur ansvarsfördelningen mellan kommunerna fungerade.

Djupstudie i sju kommuner

En djupstudie har genomförts i sju kommuner genom intervjuer med chefer, handläggare eller andra tjänstemän som arbetar med personer som är hemlösa och personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp. Kommunerna valdes ut utifrån att de hade ett relativt högt antal polisanmälningar gällande våld i nära relationer samt ett högt antal hemlösa. Socialstyrelsen strävade även efter att få en geografisk spridning mellan kommunerna.

De kommuner som deltagit i djupstudien är:

- Göteborg
- Stockholm
- Malmö
- Eskilstuna
- Kiruna
- Umeå
- Borlänge.

Intervjuerna har genomförts vid tre tillfällen för att kunna följa konsekvenserna av lagändringarna över tid. Den första intervjuomgången ägde rum under perioden februari–april 2012. Då genomfördes flera intervjuer i respektive kommun med olika företrädare för kommunerna som arbetar med de berörda målgrupperna. Uppföljande intervjuer genomfördes sedan med en person som kommunen utsett och som även medverkat vid den första intervjuomgången. En första uppföljande intervju genomfördes under perioden oktober 2012–januari 2013. En andra uppföljande intervju genomfördes under perioden december 2013–mars 2014.

Nationell enkät

En nationell enkät har skickats ut till landets kommuner samt till stadsdelarna i Stockholm, Malmö och Göteborg. Enkäten har besvarats av en person som kommunen eller stadsdelen själv utsett och som har övergripande kännedom om verksamheten.

Enkäten skickades ut i januari 2013 och sista svarsdatum var 8 mars 2013. Av de totalt 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har svarat. Det motsvarar ett bortfall på 24 procent. Dessutom tillkommer ett bortfall på enstaka frågor.

Resultatet generaliseras att gälla landets samtliga kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Malmö och Göteborg. I rapporten omnämns dock även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen.

Vissa resultat redovisas även efter kommunstorlek – fler än 30 000 invånare (totalt 112 kommuner/stadsdelar) eller färre än 30 000 invånare (totalt 209 kommuner). Stadsdelarna redovisas i gruppen fler än 30 000 invånare. När det gäller de stora kommunerna och stadsdelarna var det 23 kommuner/stadsdelar som inte besvarade enkäten. Det motsvarar ett bortfall på 21 procent. När det gäller de små kommunerna var det 54 kommuner som inte besvarade enkäten. Det motsvarar ett bortfall på 26 procent.

Intervjuer med företrädare för ideella föreningar

Gruppintervjuer har genomförts med representanter för ideella föreningar som arbetar med personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp respektive personer som är hemlösa, för att få föreningarnas syn på vilka eventuella konsekvenser lagändringarna har för de enskilda. En första intervju genomfördes i december 2011. Uppföljande intervjuer genomfördes i januari 2013.

Företrädare för följande föreningar som arbetar med personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp har intervjuats:

- Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS)
- Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund (SKR)
- Slagfärdiga
- RFSL ungdom
- Brottsofferjourernas Riksförbund (BOJ).

Företrädare för följande föreningar som arbetar med personer som är hemlösa har intervjuats:

- Situation Stockholm
- Stadsmissionen
- Frälsningsarmén
- Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Lika behandling (RFHL, medlem i Nationell samverkan för psykisk hälsa).

IVO:s iakttagelser

IVO har redovisat antalet ansökningar om överflyttningar av ärenden från en kommun till en annan under perioden 2011–2013 samt redogjort för sina iakttagelser gällande överflyttningsärenden.

Kunskap om lagändringarna

En viktig förutsättning för att en lagändring ska få genomslag i praktiken är att den är känd bland dem som ska tillämpa den. Kunskapen om de nya bestämmelserna och vad de innebär i praktiken är bristfällig bland vissa av tjänstemännen i kommunerna. Det visar intervjuerna med chefer, handläggare och andra tjänstemän i de sju kommuner som ingår i djupstudien. Även de företrädare för intresseorganisationer som har intervjuats vittnar om bristande kunskap om reglerna. De menar att de nya bestämmelserna inte har fått genomslag i alla kommuner.

Information och utbildning

Det varierar hur väl tjänstemännen kände till de nya bestämmelserna och dess innebörd. Vid intervjuerna med tjänstemännen i kommunerna framgick att några var väl insatta i lagändringarna, medan andra enbart hade en vag uppfattning om vad ändringarna innebär. Enstaka chefer och handläggare kände inte till den nya lagstiftningen innan Socialstyrelsen tog kontakt för att boka en tid för en första intervju. Några kände inte till att lagändringarna berör personer som är hemlösa eller personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp. Flera tjänstemän efterfrågar mer utbildning och kunskap om de nya bestämmelserna.

En majoritet (70 procent) av kommunerna har genomfört informationsinsatser för att göra lagändringarna kända hos berörda handläggare. Nästan var tredje kommun (30 procent) har inte genomfört några informationsinsatser (tabell 1).

Tabell 1

Har kommunen/stadsdelen genomfört några informationsinsatser för att göra lagändringarna kända hos berörda handläggare?

	Antal kommuner/stadsdelar	Andel i procent
Ja	166	70
Nej	71	30
Totalt	237	100

Källa: Enkätundersökning till landets kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent. Sju av de kommuner/stadsdelar som besvarat enkäten har inte besvarat denna fråga.

Bland de kommuner som har informerat berörda handläggare om lagändringarna, har en övervägande majoritet (84 procent) gett muntlig information, till exempel via möten. Omkring hälften (53 procent) har gett skriftlig information, till exempel via kommunens intranät eller via e-post. Det är bara en mindre andel kommuner (14 procent) som har genomfört utbildning kring lagändringarna (tabell 2).

Tabell 2

Hur kommunen/stadsdelen har informerat berörda handläggare om lagändringarna.

	Antal kommuner/stadsdelar	Andel i procent
Skriftlig information	88	53
Muntlig information	139	84
Utbildning, konferens	23	14
Annat	5	3

Källa: Enkätundersökning till landets kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent. Denna fråga har enbart besvarats av de 166 kommuner/stadsdelar som har genomfört någon form av informationsinsatser. Flera svarsalternativ har kunnat anges.

Även bland de företrädare för kommunerna som har intervjuats tog de flesta del av någon form av information om lagändringarna i samband med att de trädde i kraft. Några fick information på en arbetsplatsträff eller ett enhetsmöte. Andra fick information genom diskussioner i kommunnätverket Kompotten¹. Ytterligare några fick information via e-post, via kommunens intranät, genom en rättsdatabas som kommunen prenumererar på, via PM som kommunens juridiska avdelning skickade ut eller via Socialstyrelsens meddelandeblad nr 3/2011 om de nya bestämmelserna om ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun.

¹ Kompotten är ett nätverk mellan kommuner som bildades hösten 2008 för att stärka samarbetet mellan kommunerna för att underlätta för personer utsatta för våld av närstående att bosätta sig på en ny ort.

Har ansvarsfördelningen blivit tydligare?

Ett av de grundläggande syftena med de nya bestämmelserna i socialtjänstlagen var att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna. Socialstyrelsens utvärdering visar att det finns en osäkerhet bland chefer och handläggare i kommunerna om hur de nya reglerna om ansvarsfördelningen ska tolkas och tillämpas. Ansvarsfördelningen tolkas fortfarande på olika sätt av olika kommuner. Tjänstemännen efterfrågar bättre underlag och stöd för att bedöma vilken kommun som är ansvarig.

Mindre än hälften av kommunerna uppger att ansvarsfördelningen har blivit tydligare

När det gäller insatser till personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp anser mindre än hälften (43 procent) av kommunerna att ansvarsfördelningen har blivit tydligare. Var femte kommun (21 procent) anser inte att det har blivit någon skillnad sedan lagändringarna, det vill säga att ansvarsfördelningen varken har blivit tydligare eller otydligare. Sju procent anser att ansvarsfördelningen har blivit otydligare. Var tionde kommun (11 procent) har uppgett att kommunen inte vet om lagändringarna har lett till en tydligare eller otydligare ansvarsfördelning (tabell 3).

Tabell 3

Har lagändringarna lett till en tydligare eller otydligare ansvarsfördelning när det gäller insatser till personer som utsatts för våld eller andra övergrepp?

	Antal kommuner/stadsdelar	Andel i procent
Tydligare ansvarsfördelning	105	43
Otydligare ansvarsfördelning	18	7
Både tydligare och otydligare ansvarsfördelning	43	18
Ingen skillnad	50	21
Vet ej	28	11
Totalt	244	100

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent.

När det gäller insatser till personer som är hemlösa är det bara knappt var tredje kommun (31 procent) som anser att ansvarsfördelningen har blivit tydligare sedan lagändringarna. En lika stor andel kommuner anser inte att det blivit någon skillnad. Ungefär var tionde kommun (9 procent) anser att ansvarsfördelningen har blivit otydligare. Mer än var sjätte kommun (15

procent) har uppgett att kommunen inte vet om lagändringarna har lett till en tydligare eller otydligare ansvarsfördelning (tabell 4).

Tabell 4

Har lagändringarna lett till en tydligare eller otydligare ansvarsfördelning när det gäller insatser till personer som är hemlösa?

	Antal kommuner/stadsdelar	Andel i procent
Tydligare ansvarsfördelning	77	31
Otydligare ansvarsfördelning	21	9
Både tydligare och otydligare ansvarsfördelning	33	14
Ingen skillnad	77	31
Vet ej	36	15
Totalt	244	100

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent.

De företrädare för kommuner som har intervjuats anser att ansvarsfördelningen kan tolkas på olika sätt och att kommunerna fortfarande gör olika tolkningar av vilken kommun som är ansvarig.

Vad har blivit tydligare?

I de öppna svaren på enkäten och vid intervjuerna med chefer, handläggare och andra tjänstemän i kommunerna har tjänstemännen gett exempel på vad som är tydligt samt vad som har blivit tydligare sedan lagändringarna trädde i kraft.

Sådant som i intervjuer och öppna enkätsvar tagits upp som exempel på vad som är tydligt eller har blivit tydligare är:

- Vad en bosättningskommun respektive vistelsekommun är.
- Ansvarsfördelningen mellan bosättningskommunen och vistelsekommunen.
- Vad som räknas som akuta insatser.
- Att en person som önskar flytta till en annan kommun i förhand får ansöka om insatser i den kommunen om hon eller han på grund av våld eller andra övergrepp behöver flytta men inte kan göra det utan att insatserna lämnas.
- Att bosättningskommunen har fortsatt ansvar efter att ha fattat beslut om boende i en annan kommun.
- Hur kommunen ska gå tillväga för att ansöka om att flytta över ett ärende till en annan kommun.

Även om några av företrädarna för kommunerna uppfattar att ansvarsfördelningen har blivit tydligare betyder inte det att de uppfattar att det har blivit enklare att komma överens med andra kommuner. Det beror på att andra kommuner kan göra en annan bedömning av ansvarsfördelningen. Flera av dem som uppfattar att ansvarsfördelningen är tydligare definierad

anser samtidigt att de nya bestämmelserna inte tillämpas fullt ut av alla kommuner.

Vad är otydligt?

De nya bestämmelserna lämnar utrymme för att tolka ansvarsfördelningen på olika sätt, enligt ett stort antal företrädare för kommunerna. Nedan presenteras sådant som uppfattas som otydligt.

Ärenden som rör personer som utsatts för våld eller andra övergrepp

Följande uppfattas som otydligt när det gäller stöd och hjälp till personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp:

- Hur långt sträcker sig bosättningskommunens respektive vistelsekommunens ansvar när en våldsutsatt person på eget initiativ flyr från en kommun till en annan och tar kontakt med den kommunen?
- Hur långt sträcker sig bosättningskommunens ansvar när kommunen har hjälpt en våldsutsatt person att få skyddat boende i en annan kommun?
- Ska vistelsekommunen i ovanstående fall övergå till att bli bosättningskommun så snart den enskilde säger att hon eller han avser att bosätta sig i kommunen eller krävs det att den enskilde först har en stadigvarande lösning på sin boendesituation? Vilken kommun ansvarar för att hjälpa den enskilde att hitta en permanent boendelösning i dessa fall?
- Krävs det i ovanstående fall att bosättningskommunen gör en överflyttning av ärendet för att ansvaret ska övergå till vistelsekommunen i egenskap av ny bosättningskommun?
- Måste ansökan enligt 2 a kap. 8 § 2 SoL komma från den enskilde själv eller kan den tidigare bosättningskommunen eller en kvinnojour vara avsändare?
- Hur allvarlig ska hotsituationen vara för att en enskild ska få ansöka om insatser enligt 2 a kap. 8 § 2 SoL inför flytt till en annan kommun och hur ska bedömningen göras i dessa fall? Ska det ställas krav på att en polisanmälan har gjorts?
- Är att inte kunna hjälpa till med bostad ett giltigt skäl för att avslå en ansökan enligt 2 a kap. 8 § 2 SoL?
- Vilken kommun är bosättningskommun respektive vistelsekommun när fler än två kommuner är inblandade i ett ärende?

Av intervjuerna med företrädare för kommunerna framgår att de kan tolka och tillämpa ansvarsfördelningen olika när det gäller ärenden som rör våldsutsatta som har placerats på skyddat boende i en annan kommun än bosättningskommunen. Olika tolkningar görs av vad som krävs för att den gamla bosättningskommunens ansvar ska upphöra och övergå till vistelsekommunen som ny bosättningskommun. Kommunerna har olika syn på hur de i dessa fall ska tolka betydelsen av den enskildes avsikt att bosätta sig i vistelsekommunen. Några uppfattar att ansvaret direkt övergår till vistelsekommunen så snart den enskilde har uppgett att hon eller han avser att

bosätta sig i kommunen. Andra uppfattar att bosättningskommunen måste göra en överflyttning av ärendet för att ansvaret ska övergå till vistelsekommunen i egenskap av ny bosättningskommun. Några uppfattar att det är först när den enskilde har fått en permanent boendelösning som den tidigare bosättningskommunen kan göra en överflyttning av ärendet eller som den enskilde själv kan ansöka om insatser i kommunen. Kommunernas olika tolkningar och tillämpningar av ansvarsfördelningen i dessa fall kan leda till att det uppstår oenigheter mellan kommunerna om ansvarsfördelningen. Detta beskrivs närmare under *Tvister i fråga om ansvarig kommun*.

Företrädare för Brottsofferjourenas Riksförbund anser att det kan vara svårt att reda ut vilken kommun som är bosättningskommun respektive vistelsekommun när fler än två kommuner är inblandade i ett ärende. Om en våldsutsatt kvinna exempelvis får skyddat boende i en annan kommun än bosättningskommunen, händer det att hon blir upptäckt på sin nya vistelseort och därför snabbt behöver flyttas igen till en annan kommun. Det kan då uppstå oklarheter kring vilken kommun som är bosättningskommun och vilken kommun som är vistelsekommun. Är det den ursprungliga hemkommunen som fortfarande är bosättningskommun och som därmed ska betala för flytt och alla omkostnader kring det? Eller är det vistelsekommunen som numera räknas som bosättningskommun? Finns det någon tidsgräns kring hur länge brottsoffret ska ha bott i vistelsekommunen för att den ska räknas som bosättningskommun eller är det avsikten att bosätta sig någonstans som avgör? Företrädare för Brottsofferjourenas Riksförbund anser att detta behöver förtydligas.

Ärenden som rör personer som är hemlösa

Detta uppfattas som otydligt när det gäller stöd och hjälp till personer som är hemlösa:

- Hur ska begreppet starkast anknytning tolkas?
- Vilken hänsyn ska tas till den enskildes vilja och avsikt i bedömningen av om bosättningskommunen ska ändras?

Det är fortfarande svårt att avgöra vilken kommun som är bosättningskommun för personer som är hemlösa, enligt flera företrädare för kommunerna. Kommunerna gör olika bedömningar och tolkningar av till vilken kommun en hemlös person har sin starkaste anknytning. En tydligare definition av begreppet starkast anknytning efterfrågas.

Enligt flera företrädare för kommunerna är det också oklart vilken hänsyn kommunen ska ta till den enskildes vilja och avsikt i bedömningen av om vistelsekommunen ska övergå till att bli bosättningskommun för en person som är hemlös. Om en person varken har bostad eller någon direkt anknytning till kommunen, räcker det även i dessa fall med att den enskilde säger att han eller hon har för avsikt att bosätta sig i kommunen för att vistelsekommunen ska övergå till att bli bosättningskommun? Kommunerna efterfrågar ett förtydligande på detta område.

Information och samråd mellan kommunerna

Ett av de problem som uppmärksammades innan lagändringarna var att enskilda kunde hänvisas mellan kommunerna utan att kommunerna först kommit överens om ansvarsfrågan. I förarbetena framhålls betydelsen av att kommunerna kommer överens om ansvarsfördelningen innan en person hänvisas från en kommun till en annan. En kommun som tar emot en ansökan om biståndsinsatser eller som får vetskap om att en person eller en familj har behov av biståndsinsatser kan aldrig avvisa eller avsluta ett ärende utan att vara överens med en annan kommun om vem som bär det huvudsakliga ansvaret. (Prop. 2010/11:49 s. 35–36).

Socialstyrelsens utvärdering visar att information och samverkan mellan kommunerna inte alltid fungerar.

Information och samverkan behöver förbättras

Det är framför allt inför överlämning av ett ärende samt inför hänvisning från en kommun till en annan som information och samverkan mellan kommunerna inte alltid fungerar, enligt de företrädare för kommuner som har deltagit i Socialstyrelsens utvärdering. Samarbetet behöver även förbättras kring ärenden som rör våldsutsatta som behöver flytta till en ny kommun.

Företrädarna för kommunerna har delvis olika uppfattningar om hur vanligt det är att information och samverkan mellan kommunerna inte fungerar. Några menar att det fungerar bra i de allra flesta fall, andra att det i de flesta fall inte fungerar. Flera uppfattar att samverkan fungerar bra med vissa specifika kommuner och mindre bra med andra. Företrädarna för de kommuner som är med i nätverket Kompotten menar att dialogen och samarbetet generellt sett fungerar bättre med de kommuner som är med i nätverket. Kompotten är ett nätverk mellan kommuner som bildades hösten 2008 för att stärka samarbetet mellan kommunerna i syfte att underlätta för personer utsatta för våld av närstående att bosätta sig på en ny ort. I skrivande stund är ett fyrtiotal kommuner med i nätverket, enligt nätverkets samordnare vid Länsstyrelsen i Östergötland.

Bristande överlämning av ärenden

Det förekommer att den tidigare bosättningskommunen ”släpper ett ärende” för snabbt och varken gör en ordentlig överlämning eller följer upp hur det går för en enskild person som flyttar från kommunen till en annan. Det är ett problem som har beskrivits av flera av de företrädare för kommunerna som har intervjuats. Den kommun som ska ta över ett ärende får i dessa fall inte viktig information och kunskap om ärendet. Det kan till exempel handla om

att den tidigare bosättningskommunen har stor kunskap om en familj som flyttar men att de inte lämnar över informationen till den nya bosättningskommunen. Vissa kommuner är snabba med att avsluta ärendet, enligt några företrädare för kommunerna som har intervjuats. Brister vid överlämning av ärenden har även uppmärksammats av de ideella föreningarna. Företrädare för Brottsofferjourernas Riksförbund menar att det är särskilt viktigt med bra överlämningar om brottsoffren lever med skyddade personuppgifter, men att det är vanligt med bristande överlämningar även när bara två kommuner är involverade.

Bristande samverkan inför hänvisning till annan kommun

Det förekommer fortfarande att enskilda hänvisas till en annan kommun utan att kommunerna först kommit överens om ansvarsfrågan. Flera av företrädarna för kommunerna som har intervjuats berättar att de själva enbart tar kontakt innan hänvisning till en annan kommun om de bedömer att det finns oklarheter kring vilken kommun som är bosättningskommun och därmed ansvarig. Om de själva bedömer att det är ”ett solklart fall” kan de hänvisa en person till en annan kommun utan att först säkerställa att den andra kommunen har samma uppfattning om ansvarsfördelningen. Med ett solklart fall menar de att det inte finns några tveksamheter om vilken kommun som är ansvarig, men det kan ändå visa sig sedan att den andra kommunen har en annan syn på ansvarsfördelningen. Konsekvensen kan bli att enskilda hänvisas mellan kommunerna utan att någon kommun tar fullt ansvar för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver.

Bristande samverkan kring våldsutsatta som behöver flytta

Samverkan mellan kommunerna behöver förbättras när det gäller våldsutsatta som behöver flytta till en ny kommun, enligt flera företrädare för kommunerna. Det förekommer att bosättningskommunen placerar en person på ett skyddat boende i en annan kommun och sedan släpper ärendet. Det är ovanligt att bosättningskommunen tar kontakt med vistelsekommunen inför placeringen och för en dialog kring hur kommunerna kan samarbeta kring ärendet och på bästa sätt hjälpa den enskilde. Inom nätverket Kompotten fungerar dock samverkan mellan kommunerna bättre, enligt företrädarna för de kommuner som är med i nätverket.

Konsekvenser för biståndsbedömningen

En skillnad i biståndsbedömningen som några företrädare för kommunerna tar upp är att de nu är mer generösa i sin bedömning av ärenden som rör personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp och som av säkerhets-skäl behöver flytta till en ny kommun. En annan förändring som företrädarna för kommunerna tar upp är att de nu tittar mer på var den enskilde har sin starkaste anknytning när de bedömer vilken kommun som är bosättningskommun för en person som är hemlös. Detta jämfört med tidigare då stor vikt lades vid folkbokföringen. Några kommuner tar också i större utsträckning hänsyn till den enskildes avsikt att bosätta sig i en kommun i bedömningen av när vistelsekommunen ska övergå till att bli bosättningskommun. Frågan om vilken hänsyn som ska tas till den enskildes vilja och avsikt att bosätta sig i en kommun när personen är hemlös och inte har någon plan för hur hon eller han ska ordna ett boende i kommunen, har samtidigt väckt nya diskussioner och oenigheter mellan kommunerna. Flera ifrågasätter att man ska kunna flytta till hemlöshet.

På det stora hela menar dock företrädarna för kommunerna att de arbetar på ungefär samma sätt som tidigare. De kan inte se någon större skillnad i biståndsbedömningen och i hanteringen av ärenden idag jämfört med före lagändringarna.

Det är bara knappt var tionde kommun som har tagit fram nya rutiner för att tillämpa lagändringarna (tabell 5).

Tabell 5

Har kommunen tagit fram skriftliga och på ledningsnivå beslutade rutiner för hur handläggare ska tillämpa lagändringarna?

	Antal kommuner/stadsdelar	Andel i procent
Ja	20	9
Nej	214	91
Totalt	234	100

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent. Tio av de kommuner/stadsdelar som har besvarat enkäten har inte besvarat denna fråga.

Stöd och hjälp till personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp

I samband med lagändringarna infördes ett tillägg till den bestämmelse som tidigare fanns i dåvarande 2 kap. 3 § SoL, om möjligheten för äldre och funktionshindrade att i vissa fall ansöka om insatser i en annan kommun. En person som önskar flytta till en annan kommun får sedan den nya bestäm-

melsen infördes, ansöka om insatser i den kommunen om han eller hon på grund av våld eller andra övergrepp behöver flytta till en annan kommun men inte kan göra det utan att de insatser som han eller hon behöver lämnas (2 a kap. 8 § 2 SoL). Ansökan ska behandlas som om den enskilde var bosatt i kommunen. Är den sökandes behov tillgodosedda i bosättningskommunen, får hänsyn inte tas till den omständigheten när ansökan prövas. Bosättningskommunen är skyldig att på begäran bistå med den utredning som den andra kommunen behöver för att kunna pröva ansökan. (2 a kap. 9 § SoL).

Av förarbetena framgår att bestämmelsen i 2 a kap. 8 § 2 SoL endast avser personer som på grund av våld eller andra övergrepp måste byta bostadsort permanent. En bedömning av vilka insatser som då behövs får göras i varje enskilt fall. Det kan till exempel röra sig om hjälp med att ordna ett boende, ekonomiskt bistånd och insatser för eventuella barn. Om den enskilde inte kan ordna en bostad på egen hand bör det vara möjligt för honom eller henne att ansöka om hjälp med bostad hos inflyttningskommunen. Om ärendet involverar barn måste barnens situation särskilt uppmärksammas och hänsyn tas till barnets bästa. (Prop. 2010/11:49 s. 69–70).

Få kommuner har tagit fram skriftlig information om de nya bestämmelserna

Mindre än var tionde kommun (8 procent) har tagit fram skriftlig information om möjligheten att ansöka om insatser i en annan kommun för den som har utsatts för våld eller andra övergrepp och som av säkerhetsskäl behöver byta bostadsort permanent (tabell 6). Det kan därmed antas att många våldsutsatta som behöver flytta inte känner till de nya bestämmelserna. Några av de företrädare för kommuner som har deltagit i utvärderingen menar att bestämmelserna inte heller är kända bland handläggarna i vissa kommuner.

Tabell 6

Har kommunen tagit fram skriftlig information om möjligheten att ansöka om insatser i en annan kommun för personer som behöver flytta på grund av våld eller andra övergrepp?

	Antal kommuner/stadsdelar	Andel i procent
Ja	18	8
Nej	215	92
Totalt	233	100

Källa: Enkätundersökning till landets kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent. På denna fråga har 11 kommuner svarat att de inte vet om kommunen tagit fram information. Det totala bortfallet är därmed 88 kommuner, vilket motsvarar 27 procent.

Antal ansökningar enligt 2 a kap. 8 § 2 SoL

Socialstyrelsen har i enkäten frågat kommunerna hur många personer som under 2012 har ansökt om insatser för att kunna flytta till kommunen på grund av våld eller andra övergrepp.

Nästan 7 av 10 kommuner (68 procent) har svarat att de under 2012 inte har fått någon ansökan från enskilda om insatser för att kunna flytta till kommunen enligt 2 a kap. 8 § 2 SoL. Det är bara omkring var tredje kommun

(32 procent) som har uppgett att kommunen fått minst en ansökan (tabell 7). Det är vanligast att kommunen fått 1–2 ansökningar. Några enstaka kommuner har fått upp emot 6–8 ansökningar. Tillsammans fick kommunerna 134 ansökningar under 2012. Det är dock 48 kommuner som har besvarat enkäten men som inte har besvarat denna fråga vilket betyder att de inte vet om de har fått någon ansökan eller inte. Det är några kommuner som har kommenterat att de inte för statistik över dessa ärenden och därför inte kan svara på huruvida de tagit emot någon ansökan eller inte. Då bortfallet på denna fråga är så pass omfattande bör resultatet tolkas med försiktighet.

Tabell 7

Har kommunen under 2012 tagit emot minst en ansökan från en enskild person bosatt i en annan kommun som ansökt om insatser för att kunna flytta till kommunen på grund av våld eller andra övergrepp?

	Antal kommuner/stadsdelar	Andel i procent
Ja	62	32
Nej	134	68
Totalt	196	100

Källa: Enkätundersökning till landets kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent. 48 kommuner har inte besvarat denna fråga. Det totala bortfallet är därmed 125 kommuner vilket motsvarar ett bortfall på 39 procent.

Alla ärenden hanteras inte som ansökningar

Antalet kommuner som fått en eller flera ansökningar kan vara större än vad som redovisas i tabell 7 ovan. Det beror på att kommunerna i vissa fall inte verkar hantera ett ärende som en ansökan när den enskilde inte har kommit in med en skriftlig eller formell ansökan, vilket har framkommit vid intervjuer med företrädare för kommunerna. Det har till exempel handlat om ”förfrågningar” från enskilda som redan vistas på kvinnojour i kommunen.

Det finns dock inte några bestämmelser i lagen som reglerar hur en enskilds ansökan om bistånd eller begäran om insatser måste vara utformad. Om det inte är uppenbart att en enskild enbart efterfrågar information, ska den enskildes förfrågan hanteras som en ansökan om stöd och hjälp (se JO:s ämbetsberättelser 1987/88 s. 155 och 1997/98 s. 347).

Ibland har även personal på kvinnojouren eller den enskildes handläggare i bosättningskommunen tagit kontakt och försökt hitta en kommun som är beredd att ta emot och hjälpa personen i fråga. Det kan röra sig om muntliga förfrågningar men även brev från bosättningskommunen med hänvisning till 2 a kap 8 § 2 SoL. Som tidigare nämnts anser några företrädare för kommunerna att det är oklart om dessa ska hanteras som en ansökan.

Beviljade ansökningar 2012

Sammantaget har 73 procent av ansökningarna beviljats. Av de kommuner som redovisar att de under 2012 har tagit emot minst en ansökan har omkring hälften av kommunerna (56 procent) beviljat samtliga ansökningar. Omkring var sjätte kommun (15 procent) har beviljat några av ansökningarna. Nästan

var tredje kommun (29 procent) har inte beviljat någon av ansökningarna (tabell 8).

Tabell 8

I vilken utsträckning har ansökan enligt 2 a kap. 8 § SoL beviljats?

	Antal kommuner/stadsdelar	Andel i procent
Samtliga ansökningar	33	56
Några av ansökningarna	9	15
Inga ansökningar	17	29
Totalt	59	100

Källa: Enkätundersökning till landets kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent. Denna fråga har besvarats av de 62 kommuner som under 2012 tagit emot minst en ansökan enligt 2 a kap. 8 § SoL. Tre av kommunerna har inte besvarat frågan.

Skäl till att inte bevilja ansökan

Kommunerna har angett exempel på olika skäl till att inte bevilja en ansökan:

- Att kommunen inte kan erbjuda något boende och att det är brist på bostäder i kommunen.
- Att kommunen av säkerhetsskäl inte varit lämplig för personen i fråga att flytta till.
- Att kommunen inte varit lämplig att flytta till på grund av kommunens närhet till förövarens bosättningskommun.
- Att det inte bedömdes finnas någon hotsituation mot den enskilde.
- Att det vid kontakt med bosättningskommunen framkommit att ärendet varit av en annan karaktär.
- Att den enskilde inte har fullföljt sin ansökan.
- Att den enskilde dragit tillbaka sin ansökan.
- Att den enskilde valt att flytta tillbaka till sin hemkommun innan en utredning inletts.

En kommun har uppgett som skäl att förvaltningen bedömde att personen hade sitt skyddsbehov tillgodosett i en annan kommun. Detta trots att det står i 2 a kap. 9 § SoL att hänsyn inte får tas till att den sökandes behov är tillgodosedda i bosättningskommunen när ansökan prövas.

I samband med att företrädare för kommunerna intervjuades var det flera som tog upp att bristen på bostäder i många kommuner gör att kommunerna inte kan hjälpa den enskilde att hitta en permanent boendelösning och att det försvårar möjligheten för våldsutsatta att flytta till en ny kommun.

Stöd och hjälp till personer som är hemlösa

Av 2 a kap. 3 § 3 SoL framgår att om den enskilde saknar stadigvarande bostad är bosättningskommunen den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning. Det har tidigare vuxit fram en praxis i kommunerna att fästa stor vikt vid den enskildes folkbokföring. Då hemlösa personer ofta inte har uppdaterade folkbokföringsuppgifter har det inneburit att en hemlös

person hänvisats till en kommun som han eller hon inte längre har någon direkt anknytning till. (Prop. 2010/11:49 s. 40).

Även vid bedömningen av till vilken kommun en person som saknar stadigvarande boende har sin starkaste anknytning kan ledning hämtas från praxis i anslutning till 12 § folkbokföringslagen. Omständigheter som bör vara betydelsefulla vid bedömningen i dessa fall är till exempel den enskildes sociala nätverk och den enskildes egen uppfattning om till vilken kommun han eller hon har sin starkaste anknytning (Prop. 2010/11:49 s. 40).

Som tidigare redogjorts för anges i förarbetena att frågan om när en vistelse i en annan kommun än bosättningskommunen ska innebära att bosättningskommunen ändras, bör avgöras av vad den enskilde har för avsikter med vistelsen. Vistelsekommunen ska anses vara bosättningskommun så snart den enskilde uppger att han eller hon inte har tänkt återvända till bosättningskommunen. Regeringen vill med detta betona att det är viktigt att kommunerna är lyhörda och inte kräver att en person som inte avser att återvända till den tidigare hemkommunen ska återvända. Anger en person att han eller hon inte avser att återvända så måste kommunen respektera det. (Prop. 2010/11:49 s. 39).

De nya bestämmelserna tolkas på olika sätt

Den nya bestämmelsen har inneburit att de sju kommuner som ingår i djupstudien i större utsträckning än tidigare utgår från till vilken kommun en hemlös person har sin starkaste anknytning för att avgöra vilken kommun som ska anses vara bosättningskommun. Det finns dock fortfarande kommuner som lägger stor vikt vid folkbokföringen, enligt några företrädare för kommunerna. Begreppet starkast anknytning tolkas på olika sätt av olika kommuner, vilket leder till oenigheter om ansvarsfördelningen. Vilken hänsyn som ska tas till den enskildes vilja och avsikt att bosätta sig i en ny kommun i bedömningen av om vistelsekommunen ska övergå till att bli ny bosättningskommun för en person som är hemlös fick förhållandevis stor uppmärksamhet i samband med intervjuerna. Några berättade att de nu tar större hänsyn till den enskildes avsikt och inte säger nej lika kategoriskt som tidigare när en person som är hemlös, och som har för avsikt att bosätta sig i kommunen, tar kontakt med socialtjänsten för att få stöd och hjälp. Före lagändringarna hänvisades de allra flesta personer åter till sin tidigare bosättningskommun för att planera en eventuell flytt. Andra menar att de inte har ändrat sin bedömning av dessa ärenden. De menar att ansvaret ligger på bosättningskommunen och den enskilde hänvisas i dessa fall tillbaka till bosättningskommunen för att planera flytten.

Frågan om vilken hänsyn som ska tas till den enskildes vilja och avsikt har väckt nya diskussioner och oenigheter mellan kommunerna. Kommunerna kan göra olika tolkningar av ansvarsfördelningen. Det gäller särskilt när den enskilde saknar boende både i sin tidigare bosättningskommun och i den kommun som han eller hon vill flytta till. Flera ifrågasätter att man ska kunna flytta till hemlöshet och anser att det är problematiskt att hänsyn ska tas till den enskildes vilja och avsikt i så stor utsträckning i dessa fall. De undrar om de inte längre ska kunna ställa krav på att den enskilde planerar sin flytt.

Företrädare för storstadskommunerna Stockholm, Malmö och Göteborg ser det som angeläget att lyfta hur den nya bestämmelsen och uttalandena i förarbetena redan idag påverkar och kommer fortsätta påverka dem i form av fler ärenden som tidigare kunde hänvisas till bosättningskommunen för fortsatt ansvar. Särskilt de företrädare för enheten för hemlösa i Stockholm som har intervjuats uppfattar att andra kommuner använder sig av skrivningen på detta område som argument för att enkelt ”bli av med ärenden”. De menar att andra kommuner är snabba med att avsluta ett ärende utifrån att den enskilde säger att den vill flytta till Stockholm. Ofta handlar det om personer som kommer till Stockholm och ”vill flytta till ingenting”. Det är personer som saknar både jobb och bostad i Stockholm. Företrädare för enheten för hemlösa i Stockholm menar att det är viktigt att göra en individuell bedömning och lyssna på vad det finns för motiv till att vilja stanna i Stockholm. Men att när den enskilde saknar boende och arbete samtidigt som Stockholm har en svår bostadsproblematik kan det ifrågasättas om det är ett bra liv för en person som vill stanna i Stockholm. Ofta skriver enheten avslag i dessa ärenden och uppmuntrar den enskilde att överklaga för att få vägledning kring hur ärendena ska hanteras.

Twister i fråga om ansvarig kommun

Ett övergripande syfte med lagändringarna var att förtydliga ansvarsfördelningen och därigenom skapa bättre förutsättningar för att undvika tvister mellan kommunerna (prop. 2010/11:49 s. 1).

Socialstyrelsens utvärdering visar att en övervägande majoritet av kommunerna inte anser att antalet ärenden som det uppstår skilda meningar om har minskat sedan de nya bestämmelserna om ansvarsfördelning trädde i kraft.

Skilda meningar fortfarande ett problem

Nästan två tredjedelar (62 procent) av kommunerna och stadsdelarna hade året efter lagändringarna (2012) haft skilda meningar med en annan kommun eller stadsdel om vem som bär ansvaret för stöd och hjälp till en enskild. Bland de större kommunerna, som har fler än 30 000 invånare, hade åtta av tio kommuner (80 procent) haft skilda meningar med en annan kommun eller stadsdel om ansvarsfördelningen. Bland de mindre kommunerna hade omkring hälften (52 procent) haft skilda meningar med en annan kommun eller stadsdel om ansvarsfördelningen (tabell 9).

Tabell 9

Har det under 2012 i något ärende uppstått skilda meningar med en annan kommun/stadsdel om vem som har ansvaret för stöd och hjälp till en enskild?

	Alla kommuner/stadsdelar		> 30 000 invånare		< 30 000 invånare	
	Antal	Andel i procent	Antal	Andel i procent	Antal	Andel i procent
Ja	148	62	68	80	80	52
Nej	90	38	17	20	73	48
Totalt	238	100	85	100	153	100

Källa: Enkätundersökning till landets kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent. Av de kommuner/stadsdelar som har besvarat enkäten är det sex kommuner/stadsdelar som inte har besvarat denna fråga.

Det är enbart sex procent av kommunerna som har uppgett att antalet ärenden som det uppstått skilda meningar om har minskat sedan lagändringarna trädde i kraft. En majoritet av kommunerna (79 procent) har uppgett att antalet ärenden som det uppstått skilda meningar om inte har förändrats. Mer än var sjätte kommun (15 procent) har uppgett att antalet ärenden som det uppstått skilda meningar om har ökat. Bland de större kommunerna, som har fler än 30 000 invånare, är det en något större andel kommuner (21 procent) som har uppgett att antalet ärenden som det uppstått skilda meningar kring har ökat. Det är 42 kommuner av de kommuner som har besvarat enkäten

som inte har besvarat denna fråga. Då bortfallet på denna fråga är så pass omfattande bör resultatet tolkas med försiktighet (tabell 10).

Tabell 10

Har antalet ärendet som det uppstått skilda meningar kring förändrats 2012 jämfört med året innan lagändringarna trädde i kraft?

	Alla kommuner/stadsdelar		> 30 000 invånare		< 30 000 invånare	
	Antal	Andel i procent	Antal	Andel i procent	Antal	Andel i procent
Ökat	31	15	15	21	16	12
Minskat	12	6	6	9	6	5
Ingen skillnad	159	79	49	70	110	83
Totalt	202	100	70	100	132	100

Källa: Enkätundersökning till landets kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. I rapporten omnämns även stadsdelarna som kommuner för att underlätta läsningen. Av de 287 kommuner och 34 stadsdelar som fått enkäten är det 71 kommuner och sex stadsdelar som inte har besvarat enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 24 procent. 42 kommuner har svarat att de inte vet om antalet ärenden som det uppstått skilda meningar om har förändrats. Det totala bortfallet är därmed 37 procent.

Det uppstår fortfarande skilda meningar om ärenden som rör stöd och hjälp till personer som är hemlösa och ärenden som rör stöd och hjälp till personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp. En skillnad jämfört med före lagändringarna är att oenigheterna mellan kommunerna nu i större utsträckning handlar om vilken hänsyn som ska tas till den enskildes vilja och avsikt i bedömningen av om bosättningskommunen ska ändras. Det visar intervjuerna med företrädare för de sju kommuner som ingår i djupstudien.

Ett hårdnande samarbetsklimat

Dialogen mellan kommunerna har hårdnat, enligt några av de företrädare för kommunerna som har intervjuats. Det anses dock inte ha med lagändringarna i sig att göra, utan snarare med kommunernas ekonomi och den utbredda bostadsbristen. Bostadsbrist är ett problem som så gott som samtliga tog upp i samband med intervjuerna, och som de menar påverkar antalet tvister.

Några menar att det även är samarbetsviljan och kulturen i kommunerna som behöver förändras, och att lagstiftningen i sig inte kan lösa problemen. En företrädare för en kommun berättar:

Det som kan bli bättre när kommunerna tar kontakt med varandra är viljan till att hjälpas åt och att samarbeta. Det är kulturen och sättet att tänka hos socialtjänsten och i kommunerna som behöver förändras. Det är inte lagtexten i sig, även om vissa av kriterierna i lagtexten kan bli tydligare. Vi är ju socialarbetare som arbetar med människor, men ibland får man mer känslan av att vi sitter och resonerar som ekonomer. Det är budget och det är pengar. (Intervju med representant för Malmö stad, januari 2014).

Ärenden som det uppstår skilda meningar om

Stöd och hjälp till personer som utsatts för våld eller andra övergrepp

Skilda meningar om ansvarsfördelningen när det gäller stöd och hjälp till personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp uppstår i första hand när den enskilde behöver flytta till en annan kommun än bosättningskommunen. I vissa fall gör kommunerna olika bedömningar av hur pass allvarlig hotsituationen är och om det finns ett skyddsbehov eller inte.

Ett återkommande exempel är att det uppstår skilda meningar om ansvarsfördelningen när bosättningskommunen har hjälpt en enskild att få skyddat boende i en annan kommun och den enskilde avser att bosätta sig i kommunen permanent. I samband med att den enskilde ska lämna det skyddade boendet uppstår skilda meningar om ansvarsfördelningen. Bosättningskommunen kan då argumentera för att vistelsekommunen bör övergå till att bli bosättningskommun och därmed ta över ansvaret för ärendet, eftersom det är den enskildes avsikt att bosätta sig där. Vistelsekommunen kan vara av en annan uppfattning och argumentera för att bosättningskommunen bör ha fortsatt ansvar för ärendet eftersom kommunen har placerat den enskilde på det skyddade boendet. Vistelsekommunen kan även avsäga sig ansvaret med hänvisning till att de inte kan hjälpa den enskilde att hitta en permanent boendelösning eftersom det är brist på bostäder i kommunen. Det förekommer även att vistelsekommunen hänvisar till bosättningskommunen som i sin tur säger att den enskilde är välkommen tillbaka för att få stöd och hjälp.

Det uppstår även skilda meningar om ansvarsfördelningen när en våldsutsatt person på egen hand har sökt sig till en annan kommun än bosättningskommunen och ingen av kommunerna tidigare har varit i kontakt med personen i fråga. Vistelsekommunen kan då ta kontakt med bosättningskommunen som säger att ärendet inte är kommunens ansvar eftersom kommunen inte har placerat den enskilde i vistelsekommunen.

Stöd och hjälp till personer som är hemlösa

När det gäller stöd och hjälp till personer som är hemlösa kan skilda meningar om ansvarsfördelningen uppstå om kommunerna gör olika bedömningar av till vilken kommun den enskilde har starkast anknytning. Som tidigare nämnts är kommunerna inte heller alltid överens om hur stor vikt som ska läggas vid den enskildes vilja och avsikt att bosätta sig i en kommun i bedömningen av om vistelsekommunen ska övergå till att bli bosättningskommun. De är inte heller alltid överens om vilken vikt som ska läggas vid den enskildes egen uppfattning om till vilken kommun han eller hon har starkast anknytning.

IVO:s iakttagelser avseende överflyttningsärenden

Kommunerna har en möjlighet att överföra ärenden mellan sig. En kommun som anser att ett ärende ska flyttas över ska begära det hos den andra kommunen. Ärendet ska då flyttas över om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och om det framstår som lämpligt med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt. En begäran ska vara skriftlig. Den andra kommunen ska skriftligen och utan dröjsmål meddela sin inställning. (2 a kap. 10 § SoL). Om berörda kommuner inte är överens om att flytta över ärendet får den kommun som begärt överflyttning ansöka om det hos IVO. En sådan ansökan får också göras av en kommun som inte inom en månad har fått svar från en annan kommun på en begäran om överflyttning. IVO ska pröva ansökan så snart som möjligt. (2 a kap. 11 § SoL). Innan IVO inrättades i juni 2013 gjordes ansökan istället till Socialstyrelsen.

Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 16 kap. 1 § SoL. För att förenkla och påskynda överflyttningsprocessen infördes i och med lagändringarna en regel att kommunens begäran hos en kommun om överflyttning av ett ärende ska vara skriftlig, samt att den svarande kommunen utan dröjsmål ska meddela sin inställning skriftligt. Innan lagändringarna uppfattade flera kommuner att det var svårt att flytta över ärenden till en annan kommun och kommunerna kom sällan överens om en överflyttning. Det fanns en utbredd osäkerhet bland kommunerna när det gäller överflyttning av ärenden, inte minst hur en överflyttning går till rent praktiskt. Det förekom även att kommuner medvetet förhalade det slutgiltiga beslutet i överflyttningsärenden för att på det sättet skjuta på ansvaret så länge det går. (Prop. 2010/11:49 s. 67).

Antal överflyttningsärenden

Antalet ansökningar till Socialstyrelsen respektive till IVO minskade mellan 2010 och 2011, men ökade 2012 och låg sedan kvar på samma nivå 2013.

Tabell 11

Antal ansökningar till Socialstyrelsen respektive Inspektionen för vård och omsorg om överflyttning av ärende.

År	Antal
2010	154
2011	127
2012	186
2013	185

Källa: IVO:s dokument- och ärendehanteringssystem (DHS)

Enligt IVO kan en förklaring till ökningen 2012 vara att kommunerna efter lagändringarna blev mer medvetna om att de kan ansöka om överflyttning av ärenden. Det kan också vara så att när en kommun fått en begäran om överflyttning har de själva sett möjligheten att göra detsamma i ett annat ärende.

Vanliga överflyttningsärenden

Ansökningarna om överflyttning av ärenden handlar ofta om:

- Barn som är placerade i familjehem.
- Asylsökande ensamkommande barn och unga som är placerade i familjehem, hem för vård eller boende (HVB) eller utslussningslägenheter.
- Långvariga institutionsplaceringar på HVB eller i särskilt boende av vuxna med missbruksproblem och/eller psykisk funktionsnedsättning.

Ett mindre antal ärenden rör de målgrupper som står i fokus för Socialstyrelsens utvärdering, det vill säga personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp samt personer som är hemlösa. Tyvärr saknas uppgifter om hur många överflyttningsärenden som rör dessa grupper då det inte är sökbart på denna detaljnivå i IVO:s dokument- och ärendehanteringssystem (DHS). IVO uppskattar dock att det totalt sett handlar om cirka tio ansökningar per år som gäller personer som utsatts för våld eller andra övergrepp respektive personer som är hemlösa.

Kommunernas skäl till att vilja flytta över ett ärende

Enligt IVO är det vanligaste argumenten som den sökande kommunen uppger för att flytta över ett ärende generellt att den enskilde har starkast anknytning till den andra kommunen samt att hjälpbehovet är varaktigt.

Det går att utläsa i både ansökningar och svar att ekonomiska skäl är en faktor som har betydelse i samband med överflyttning av ärenden. Det anges däremot sällan på vilket sätt en överflyttning av ärendet skulle innebära en förbättring för den enskilde. Syftet med överflyttningen handlar således, enligt IVO, mer om en överflyttning av kostnadsansvaret än en överflyttning av ärendet där den enskildes behov bedöms kunna tillgodoses bättre om ansvaret överförs till den andra kommunen.

Ärenden som rör personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp

Det förekommer att kommuner inte är överens om ärenden som rör personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp ska flyttas över från den ena kommunen till den andra. De iakttagelser som har gjorts avseende dessa ärenden bygger enbart på ett litet antal ärenden varför det är viktigt att

understryka att det inte går att dra några generella slutsatser. De argument som bosättningskommunerna för fram för överflyttning rörande denna grupp är att den enskilde inte vill eller kan återvända till sin hemkommun på grund av att hon eller han har utsatts för hot eller våld samt att den enskilde önskar bosätta sig i vistelsekommunen. Det finns dock ingen konkret planering eller beslut om annat boende i vistelsekommunen än på kvinnojour, vilket utgör ett tillfälligt boende. Det kan därför, enligt IVO, vara svårt att bedöma om den enskilde har starkast anknytning till vistelsekommunen och att den har övergått till att bli bosättningskommun. Detta trots att det föreskrivs i prop. 2010/11:49 s. 42 att den enskildes vilja att byta bosättningskommun permanent har stor betydelse.

Ärenden som rör personer som är hemlösa

Det förekommer att kommunerna inte är överens om huruvida ärenden som rör personer som är hemlösa ska flyttas över. Även när det gäller dessa ärenden är iakttagelserna från IVO baserade på ett fåtal ärenden varför det är viktigt att understryka att det inte går att dra några generella slutsatser.

Eftersom personer som är hemlösa saknar stadigvarande boende får bedömningen av starkast anknytning och bosättningskommun utgå från i vilken kommun den enskilde har sitt sociala nätverk och till vilken kommun den enskilde själv anser sig ha starkast anknytning. Andra faktorer att beakta kan vara att den enskilde har vistats länge i vistelsekommunen och att anknytningen till den tidigare bosättningskommunen har upphört. För att IVO ska bifalla en ansökan om överflyttning krävs att det är klarlagt att den enskilde har starkare anknytning till vistelsekommunen än till den tidigare bosättningskommunen, samt att övriga kriterier för överflyttning är uppfyllda.

Lagen ger tolkningsutrymme

IVO har noterat att vissa av formuleringarna i bestämmelserna i 2 a kap. SoL ger ett visst utrymme för att göra olika tolkningar av vilken kommun som är ansvarig. Kommunerna är inte alltid överens om det finns grund för att flytta över ett ärende.

Enligt 2 a kap. 10 § SoL ska ett ärende flyttas över om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det framstår som lämpligt med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt. Den enskilde anses ha starkast anknytning till den kommun där denne har sitt stadigvarande boende eller den kommun till vilken den enskilde i övrigt har starkast anknytning. Omständigheter som bör vara betydelsefulla vid bedömningen är till exempel den enskildes sociala nätverk och den enskildes egen uppfattning om till vilken kommun han eller hon har sin starkaste anknytning (prop. 2010/11:49 s. 40, s. 86). Av 2 a kap. 4 § SoL framgår samtidigt att bosättningskommunen behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en person som genom ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i vissa särskilt angivna boendeformer.

Det IVO har noterat är att den kommun som har ansökt om att flytta över ärendet ofta framför som argument för att en överflyttning ska ske, att den enskilde har starkast anknytning till den andra kommunen enligt 2 a kap. 10 § SoL. Samtidigt är ett argument som ofta framförs av motparten som skäl till att en överflyttning inte ska ske, att bosättningskommunen ska behålla ansvaret för ärendet eftersom personen vistas i kommunen till följd av ett beslut av bosättningskommunen i enlighet med bestämmelserna i 2 a kap. 4 § SoL. Kommunerna gör i dessa fall olika tolkningar av lagstiftningen och är därmed inte överens om det finns grund för att flytta över ärendet eller inte.

Vidare har IVO noterat att många kommuner inte är medvetna om vad som avses med den enskildes önskemål enligt 2 a kap. 10 § SoL. Den enskilde har inte fått information om vad en överflyttning innebär, alltså att det handlar om att flytta över handläggningen av ärendet till en annan kommun. I ansökningarna anges endast att personen i fråga vill bo kvar i ett visst boende eller en viss kommun. IVO får ofta begära in kompletteringar avseende den enskildes önskemål och inställning till att handläggningen av ärendet flyttas över till en annan kommun. När det gäller vem som tar initiativ till en överflyttning av ärenden är det enligt IVO ytterst sällan som den enskilde står för initiativet utan det är kommunerna som tar detta initiativ.

Behov av förnyad vägledning

Mot bakgrund av ovan redovisade iakttagelser finns det enligt IVO anledning att förtydliga hur lagstiftningen ska tolkas. Enligt IVO gäller det:

- Hur bestämmelsen om placeringskommunens ansvar ska tolkas i förhållande till möjligheten att flytta över ett ärende utifrån bedömningen av starkast anknytning.
- Att en överflyttning ska syfta till en positiv förändring för den enskilde och inte enbart leda till en kostnadsöverföring från en kommun till en annan.
- Vad som avses med den enskildes önskemål.

Konsekvenser för enskilda

Enligt Socialstyrelsens bedömning kvarstår de problem för enskilda som uppmärksammades före lagändringarna. Lagen och ansvarsfördelningen tolkas och tillämpas fortfarande på olika sätt av kommunerna. Lagändringarna har inte fått genomslag i praktiken i alla kommuner och de företrädare för ideella föreningar som har intervjuats har ännu inte sett några positiva konsekvenser av lagändringarna för personer som är hemlösa och för personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp. Socialstyrelsen ifrågasätter om rättssäkerheten för enskilda har förbättrats.

Enskilda hänvisas fram och tillbaka utan att få hjälp

Enskilda hänvisas fortfarande fram och tillbaka mellan olika kommuner utan att få hjälp eller får enbart akuta insatser till dess att ansvarsfrågan lösts, enligt företrädarna för de ideella föreningarna. Det gäller både personer som är hemlösa och personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp. Kommunerna kommer inte alltid överens om ansvarsfördelningen innan en enskild hänvisas till en annan kommun. Det blir då upp till den enskilde att själv ta kontakt med den andra kommunen. Den bilden ger både företrädare för de ideella föreningarna och flera företrädare för kommunerna.

Kommunernas bristande samråd och samverkan innan hänvisning kan leda till att enskilda hamnar i kläm. Det förekommer att vistelsekommunen inte är villig att hjälpa den enskilde till följd av att bosättningskommunen har brustit i sin samverkan. Det kan handla om att bosättningskommunen inte har lämnat information om ärendet eller inte kommit överens om ansvarsfördelningen innan den enskilde hänvisats till den nya kommunen. I dessa fall förekommer det att den enskilde erbjuds en enkel biljett tillbaka till bosättningskommunen.

För personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp kvarstår problemet att de blir kvar länge på ett skyddat boende till följd av att kommunerna inte kommer överens om ansvarsfördelningen. Den bilden ger både företrädare för de ideella föreningarna och företrädare för kommunerna. Som tidigare nämnts är det ofta när den enskilde ska lämna det skyddade boendet som det uppstår oenigheter om ansvarsfördelningen. Det är svårast för de personer som har en kombination av problem, till exempel både våldsutsatthet, psykiska problem och missbruk, enligt flertalet företrädare för de ideella föreningarna. En representant för Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund berättar:

Själva placeringen fungerar ofta bra, men då kvinnan ska ut från kvinnojouren uppstår problem. Vad händer då om hon är placerad i en kommun där det inte finns några bostäder? Jo, då blir det att många återvänder hem. Särskilt svårt är det för våldutsatta kvinnor med missbruksproblem. För dem finns det ingenting. Det är svårt att hitta kommuner som vill ta emot våldutsatta personer. (Intervju med företrädare för ideella föreningar, 2013-02-29).

Flera företrädare för de ideella föreningarna menar att kommunerna försöker lägga över ansvaret på någon annan kommun. För den enskilde kan konsekvensen av att hänvisas någon annanstans bli att han eller hon till slut ger upp och tappar tilltron till socialtjänsten och möjligheten att få stöd och hjälp. En representant för Stadsmissionen berättar:

Att enskilda hänvisas runt gör att tilltron till socialtjänsten och möjligheten att få hjälp minskar. Det är allvarligt. Tilltron är ofta liten redan från början, men blir ännu mindre. Vissa ger upp. Man behöver hjälp här och nu, men istället blir man hänvisad någon annanstans. (Intervju med företrädare för ideella föreningar, 2013-02-29).

För en person som har utsatts för våld i en nära relation kan det innebära att hon eller han återvänder hem till den person som utövat misshandeln. En person som har utsatts för våld befinner sig i en svår situation efter att ha varit utsatt för en annan persons makt och kontroll, kanske under flera år. Det kan då vara svårt att orka fortsätta söka hjälp, enligt företrädarna för de ideella föreningarna.

Hjälpen villkoras alltmer

Socialtjänsten ställer allt högre krav på den enskilde och hjälpen villkoras alltmer. Det gäller både personer som är hemlösa och personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp. Detta förhållande kan inte kopplas till lagändringarna men är viktigt att lyfta, enligt företrädarna för de ideella föreningarna.

Det kan handla om att det ställs högre krav på att ha en korrekt ifylld ansökan för att den ska behandlas av socialtjänsten eller att den enskilde måste ringa på en viss telefontid vilket kan vara svårt för personer som är hemlösa med missbruksproblem.

Det ställs också allt högre krav på att den enskilde är duktig på att beskriva sin problematik för att få hjälp och det kan vara svårt för personer med missbruksproblem, psykiska problem eller språksvårigheter, enligt företrädarna för de ideella föreningarna. Motgångarna kan då göra att den enskilde avstår från att söka hjälp för att han eller hon inte orkar. Frågan är vem som hjälper den som inte orkar söka hjälp? För en person som har utsatts för våld eller andra övergrepp kan det ställas krav på att han eller hon ska vara drogfri för att få hjälp med sin våldutsatthet.

Delstudie 2 – kortare vistelse i en annan kommun

Sammanfattande slutsatser

Socialstyrelsen har följt upp och utvärderat konsekvenserna av den ändrade ansvarsfördelningen mellan kommunerna i fråga om stöd och service till personer som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom är i behov av insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun. Sammanfattningsvis bedömer Socialstyrelsen att lagändringarna har fått bra genomslag i kommunerna, men att det finns vissa förbättringsområden. Socialstyrelsen anser inte att det finns skäl att göra någon ändring i socialtjänstlagen eller i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, beträffande ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

Mer rättvist och rättssäkrare för den enskilde

Utvärderingen visar att den ändrade ansvarsfördelningen uppfattas som tydlig och framför allt som mer rättvis än tidigare då hela ansvaret låg på vistelsekommunen. Semesterkommunerna är positiva till att nu få ersättning från bosättningskommunerna för att verkställa insatser.

Det är ingen av intresseorganisationerna som har fått synpunkter rapporterade från sina medlemmar gällande den nya ansvarsfördelningen. Kommunerna uppfattar att de enskilda är nöjda med det stöd och den service som de får i vistelsekommunen. De flesta ansöker om insatser enligt SoL inför en tillfällig vistelse i en annan kommun. Vanligast är hemtjänst med både omvårdnads- och serviceinsatser samt trygghetslarm. Det är ovanligt med ansökan om insatser enligt LSS.

Socialstyrelsen bedömer att rättssäkerheten har förbättrats för enskilda som ansöker om hemtjänst inför en tillfällig vistelse i en annan kommun. Efter lagändringarna och sedan ansvaret har övergått till bosättningskommunen görs en individuell prövning i varje enskilt fall. Detta jämfört med tidigare då några semesterkommuner ställde upp generella begränsningar för personer som inte var bosatta i kommunen, till exempel genom att hemtjänst beviljades under högst fyra veckor till dessa personer.

Samverkan mellan kommunerna kan förbättras

Socialstyrelsen bedömer att bosättningskommunerna i större utsträckning och i god tid bör samråda med vistelsekommunerna kring de insatser som beviljats och förutsättningarna för att verkställa dem i vistelsekommunen. Vid kontakten med kommunerna har det framkommit att biståndsbedömningen och besluten inte alltid fullt ut har varit anpassade till den enskildes behov av stöd och hjälp i vistelsekommunen och till de förutsättningar som råder där, bland annat till följd av att bosättningskommunen inte har samrått

med vistelsekommunen kring förutsättningarna för att verkställa insatserna. I de flesta fall har situationen kunnat lösas på plats i dialog med den enskilde, men i några fall har enstaka insatser inte kunnat verkställas.

Ersättningssystemet uppfattas som krångligt

Systemet för den ekonomiska ersättningen uppfattas som administrativt krångligt och tidskrävande och ersättningen täcker inte alltid kostnaderna för att verkställa insatserna. Flera företrädare för semesterkommunerna anser att ersättningen bör baseras på den egna kommunens ersättningsnivå och de faktiska kostnaderna för att verkställa insatserna. Företrädare för bosättningskommunerna tar upp frågan om riksnorm och menar att det skulle vara en fördel om en sådan infördes. Några är dock skeptiska till en riksnorm då det skulle innebära att bosättningskommunerna riskerar att tappa greppet om den egna kommunens ekonomi när andra taxor och ersättningssystem ska tillämpas. Socialstyrelsen bedömer att de uppgifter och synpunkter som framkommit inom ramen för uppdraget är begränsade och inte ger tillräckligt underlag till förslag om en riksnorm eller annat system för ersättning.

Bakgrund

Delstudie 2 är inriktad på att följa upp och utvärdera konsekvenserna av den ändrade ansvarsfördelningen mellan kommunerna i fråga om hjälp, stöd och service till personer som på grund av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun.

Lagändringarna i korthet

Lagändringarna i sin helhet finns beskrivna i prop. 2010/11:49.

De nya bestämmelserna innebär vissa förändringar i fråga om vilken kommun som ska ansvara för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Bland annat får bosättningskommunen ett mer omfattande ansvar jämfört med tidigare.

Enligt de nya bestämmelserna ansvarar bosättningskommunen för stöd och hjälp till den enskilde (2 a kap. 3 § SoL, 16 § första stycket första meningen LSS). Bosättningskommunens ansvar gäller även när en person vistas tillfälligt i en annan kommun och till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har behov av insatser för att kunna genomföra vistelsen. Det kan till exempel vara vid en semestervistelse under några månader i sommarhuset eller under en längre tids studier eller arbete på annan ort. (Prop. 2010/11:49 s. 32, s. 43 och s. 57). Innan den nya ansvarsfördelningen trädde i kraft ansvarade vistelsekommunen enligt praxis för stöd och hjälp när en enskild vistades tillfälligt i kommunen (Ds 2010:21 Ansvarsfördelning mellan kommuner i vissa fall s. 20). Efter att den nya lagstiftningen trädde i kraft är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL och 16 § fjärde stycket LSS).

När en enskild avser att vistas en kortare tid i en annan kommun än bosättningskommunen, men till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver stöd och hjälp för detta, är vistelsekommunen skyldig att på begäran av bosättningskommunen bistå med den utredning som bosättningskommunen behöver för att kunna pröva den enskildes behov av stöd och hjälp, samt på begäran verkställa bosättningskommunens beslut (2 a kap. 6 § SoL och 16 a § LSS). Med kortare tid menas kortare vistelser upp till cirka sex månader samt att den enskilde avser att återvända till sin bosättningskommun. Alla slags vistelser omfattas, som inte i sig medför att bosättningen ändras, till exempel semestervistelser, kortare tids studier och arbete. Tillfälliga vistelser kan givetvis vara längre än sex månader. I dessa fall kan bosättningskommunen däremot inte begära att vistelsekommunen ska bistå med utredning och verkställighet. (Prop. 2010/11:49, s. 50-51).

Om en bosättningskommun har begärt verkställighet enligt 2 a kap. 6 § SoL eller 16 a § LSS är bosättningskommunen skyldig att ersätta vistelsekommunen för verkställighetskostnaderna enligt den ersättningsnivå som

bosättningskommunen tillämpar för motsvarande insatser (2 a kap. 7 § SoL och 16 b § LSS).

Uppmärksammade problem före lagändringarna

Det rådde före lagändringarna inte några oklarheter om vilken kommun som var ansvarig för stöd och hjälp till personer som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom är i behov av insatser för att kunna genomföra en tillfällig vistelse i en annan kommun. Däremot ansåg vissa kommuner, i första hand attraktiva semesterkommuner, att de var missgynnade av den tidigare ansvarsfördelningen eftersom de fick stå för kostnaderna för att verkställa insatser åt personer som inte var skrivna i kommunen och som därmed inte betalade skatt i kommunen. I vissa fall uppstod tvister mellan kommunerna när semesterkommuner ville få ekonomisk kompensation för merkostnader från den enskildes bosättningskommun. (SOU 2009:38, s. 57 och s. 229). Av Socialstyrelsens utvärdering har det framkommit att några semesterkommuner beviljade hemtjänst upp till och med max fyra veckor till personer som inte var bosatta i kommunen. Det framgår av intervjuer med företrädare för ett antal semesterkommuner.

Metod och genomförande

Utvärderingen utgår från regeringens frågor som redovisas på sidan 10–11 samt de avgränsningar som gjorts och som redovisas på sidan 12.

Utvärderingen baseras på:

- en djupstudie med företrädare för fem semesterkommuner
- intervjuer med företrädare för tio bosättningskommuner
- en enkätundersökning med 20 semesterkommuner
- intervjuer med företrädare för intresseorganisationer som arbetar inom äldre- respektive funktionshinderområdet.

I ett inledande skede samrådde Socialstyrelsen med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) angående deras bild av hur ansvarsfördelningen mellan kommunerna fungerade.

Djupstudie med företrädare för fem semesterkommuner

Intervjuer har genomförts med företrädare för fem semesterkommuner. Intervjuerna har genomförts med chefer och handläggare eller andra berörda tjänstemän.

De fem kommuner som ingår i djupstudien är:

- Borgholm
- Vellinge
- Sotenäs
- Norrtälje
- Värmdö.

Kommunerna valdes ut med utgångspunkten att de år 2010 hade beviljat hemtjänstinsatser till relativt många personer bosatta i en annan kommun. För att få så stor bredd i undersökningen som möjligt valdes också kommuner som var så heterogena som möjligt, till exempel då det gällde kommunstorlek och geografiskt läge.

För att kunna följa konsekvenserna av lagändringarna över tid har intervjuer genomförts vid tre tillfällen. En första intervju genomfördes i mars 2012. Vid det första intervjutillfället intervjuades både chefer och handläggare och eventuella andra berörda tjänstemän i kommunerna. Kommunerna utsåg själva vilka personer som skulle delta i intervjuerna. De uppföljande intervjuerna genomfördes med en person som kommunen utsett, och som även medverkade vid den första intervjuomgången. En första uppföljande intervju genomfördes i oktober 2012. En sista intervju genomfördes under perioden november 2013–januari 2014. Företrädarna för kommunerna har även besvarat en årlig enkät.

Intervjuer med företrädare för tio bosättningskommuner

Intervjuer har genomförts med företrädare för tio bosättningskommuner som har begärt verkställighet av insatser i de fem semesterkommuner som ingår i djupstudien. De personer som har intervjuats är chefer, handläggare eller andra berörda tjänstemän.

De tio bosättningskommuner som har medverkat är:

- Uppsala
- Täby
- Sollentuna
- Nacka
- Stockholm Östermalm
- Stockholm Södermalm
- Falköping
- Karlskrona
- Malmö
- Jönköping

Intervjuerna har genomförts med samma personer vid två tillfällen för att kunna följa konsekvenserna av lagändringarna över tid. En första intervju genomfördes under perioden oktober 2012–februari 2013. En uppföljande intervju genomfördes under perioden november 2013–januari 2014.

Enkät till 20 semesterkommuner

En enkät har skickats till tjugo semesterkommuner. Enkäten skickades ut i januari 2013 och sista svarsdatum var 8 mars 2013. Urvalet av kommuner gjordes dels utifrån en lista från 2004 som SKL tagit fram över vistelsekommunernas kostnader för hemtjänst till personer som är folkbokförda i en annan kommun (Hemtjänst vid semestervistelse. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting; 2005. Cirkulär 2005:109). Från denna lista valdes de tio kommuner som var typiska semesterkommuner, det vill säga kommuner med relativt stora kostnader för hemtjänstinsatser till personer som inte vara bosatta i kommunen. Dessa tio kommuner var Trosa, Gotland, Simrishamn, Mörbylånga, Orust, Tjörn, Tanum, Laholm, Västervik och Båstad. Dessutom gjordes ett slumpvis urval av ytterligare tio kustkommuner, med undantag från större kommuner med över 50 000 invånare. Följande kommuner blev då utvalda: Strömstad, Öckerö, Höganäs, Östhammar, Kramfors, Lysekil, Valdemarsvik, Österåker, Falkenberg och Söderköping.

Av de tjugo kommuner som fick enkäten var det fyra kommuner som inte svarade, vilket motsvarar ett bortfall på 20 procent. Dessutom tillkommer ett bortfall på enstaka frågor.

Enkäten har besvarats av följande 16 kommuner: Orust, Båstad, Tjörn, Simrishamn, Gotland, Mörbylånga, Västervik, Laholm, Trosa, Östhammar, Söderköping, Lysekil, Valdemarsvik, Österåker, Falkenberg och Höganäs.

Intervjuer med företrädare för intresseorganisationer

För att få intresseorganisationernas synpunkter på lagändringarnas eventuella konsekvenser för deras medlemmar har en gruppintervju genomförts med företrädare för ett antal intresseorganisationer som arbetar inom äldre- respektive funktionshinderområdet. Dessa organisationer är:

- Förening för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB)
- Autism- och Aspergerförbundet
- Pensionärernas Riksorganisation (PRO)
- Sveriges Pensionärsförbund (SPF).

Intervjun ägde rum i december 2011. I januari 2013 skickades ett antal frågor per e-post till föreningarna för att ta reda på om det skett någon förändring sedan intervjun.

Kunskap om lagändringarna

En viktig förutsättning för att en lagändring ska få genomslag i praktiken är att den är känd bland dem som ska tillämpa den. Tjänstemännen i kommunerna har god kunskap om de nya reglerna om ansvarsfördelning och var förberedda inför att de trädde i kraft. Det visar intervjuerna med företrädare för semesterkommunerna och bosättningskommunerna. I stort sett samtliga kommuner som har deltagit i utvärderingen har informerat eller utbildat den berörda personalen i den nya ansvarsfördelningen. De flesta uppfattar att deras och andra kommuners kunskap kring ansvarsfördelningen har ökat för varje år och att samarbetet mellan kommunerna därför fungerar bättre och bättre.

Samtliga företrädare för kommunerna som har deltagit i Socialstyrelsens utvärdering kände till att lagändringarna var på gång. Däremot gjorde tidpunkten då de trädde i kraft, den 1 maj 2011, att inte alla kommuner fullt ut hann anpassa sina arbetsätt och rutiner inför första sommaren efter lagändringarna. Några företrädare för semesterkommunerna berättar att de fick ”hafsiga beställningar och utredningar” från bosättningskommunerna första sommaren efter lagändringarna, men att det sedan blivit bättre och bättre för varje år.

Information och samråd mellan kommunerna

Ett motiv som lyfts fram i förarbetena till att bosättningskommunen ska behålla det huvudsakliga ansvaret för enskilda i så stor utsträckning som möjligt är att ett sådant system antas vara praktiskt för den enskilde. Den enskilde behöver då inte ansöka om insatser på nytt varje gång han eller hon tillfälligt önskar vistas i en annan kommun under begränsad tid utan kan bara vända sig till sin ordinarie biståndsbedömare i bosättningskommunen som känner den enskilde och hans eller hennes behov. Ansvaret för samordning och för att kontakta vistelsekommunens hemtjänst för att diskutera de praktiska detaljerna kring individens hjälpbehov läggs då på biståndsbedömaren i bosättningskommunen istället för på den enskilde. I förarbetena framhålls att det är viktigt att bosättningskommunen i god tid informerar och samverkar med vistelsekommunen för att det ska vara möjligt att verkställa vissa insatser. (Prop. 2010/11:49 s. 44–45 och s. 50).

Socialstyrelsens utvärdering visar att samverkan mellan kommunerna behöver förbättras i vissa fall.

Samråder bara i vissa fall

Det varierar från fall till fall om bosättningskommunen samråder med vistelsekommunen om de insatser som beviljats och förutsättningarna för att verkställa dem. Den bilden ger företrädarna för såväl bosättningskommunerna som semesterkommunerna. När bosättningskommunen inte har samrått med vistelsekommunen har det i flera fall visat sig att biståndsbeslutet inte fullt ut har varit anpassat till de förutsättningar som råder i vistelsekommunen. I enstaka fall har insatser inte kunnat verkställas. Det kan till exempel handla om att bosättningskommunen har beviljat en insats som vistelsekommunen normalt inte utför eller en insats som inte går att genomföra på grund av begränsningar i närmiljön eller i den enskildes bostad i vistelsekommunen. I de flesta fall har nödvändiga anpassningar dock kunnat göras på plats i dialog med den enskilde så att den enskildes hjälpbehov ändå har kunnat tillgodoses.

Några företrädare för semesterkommunerna ser inte detta som något större problem. Andra menar att det hade varit enklare om bosättningskommunerna i större utsträckning samrådde kring förutsättningarna för att verkställa de beviljade insatserna i vistelsekommunen.

Då blir det mer naturligt att man måste samråda och förbereda på ett annat sätt. Kanske kan det vara ett incitament för bosättningskommunerna att börja i tid, för då skulle det krävas lite mer arbete från dem innan beställningarna kan skickas. (Intervju med representant för Värmdö kommun, november 2013).

Semesterkommunerna kan i vissa fall även bli bättre på att återkoppla till handläggaren i bosättningskommunen när ett beslut inte har varit anpassat till de nya förutsättningarna. Genom återkopplingen får handläggaren möjlighet att anpassa beslutet. Några kommuner återkopplar, men inte alla.

Konsekvenser av bristande samråd

I enstaka fall har insatser inte kunnat verkställas till följd av att biståndsbeslutet inte har varit anpassat till förutsättningarna i vistelsekommunen. I en av semesterkommunerna bor till exempel många sommargäster på öar med begränsade båtförbindelser. En hemtjänstchef berättar att de fick en begäran om att handla två gånger i veckan till en person på en av öarna:

Vi skulle bära hem kassen som skulle ta tio minuter, men det skulle innebära att vi måste boka taxibåt för 1500 kr varje tur för att bära hem den här påsen. Det här skulle vi göra två gånger i veckan. Men sedan löste det sig så att kunden fick beställa från butiken på ön. Vi hade annars fått stå för båtkostnaden och hemkommunen för den tid vi bar kassen. Det blir helt orimligt. (Intervju med representant för Värmdö kommun, mars 2012).

Det har i flera fall hänt att bosättningskommunen har beviljat insatser som vistelsekommunen normalt inte utför. Kommunerna har olika riktlinjer för vilka insatser som beviljas och med vilken frekvens de utförs. En kommun kan till exempel bevilja städning en gång i veckan, medan en annan kommun enbart beviljar städning varannan eller var tredje vecka. I några kommuner går personalen till affären och handlar tillsammans med den enskilde, i andra kommuner levereras maten till hemmet. När bosättningskommunens utbud av stöd- och hjälpinsatser har skilt sig från vistelsekommunens har semesterkommunerna hanterat det på olika sätt. Några har anpassat sig till bosättningskommunens biståndsbeslut och det utbud av stöd och hjälp som erbjuds där. Sommargästerna har då fått insatser som de permanent bosatta i kommunen inte får. Andra kommuner har krävt att biståndsbeslutet anpassas till semesterkommunens utbud av stöd- och hjälpinsatser. En handläggare berättar:

Det kan se olika ut i olika kommuner vad man erbjuder. Jag vet att vi hade några kommuner som gick med personerna och handlade. Det gör vi ju inte här. Här har vi varuhemsändning, personen följer inte med till affären. Och det ska man ju ha diskuterat med bosättningskommunen så man är överens om hur man lägger upp det. Och sen får de informera den enskilde att så här ser det ut i Sotenäs och därför så kommer det att bli så här. Det är viktigt att man verkligen stämmer av sådana saker. (Intervju med representant för Sotenäs kommun, mars 2012).

Det har hänt att personliga hjälpmedel inte har funnits på plats i den enskildes bostad i samband med att insatserna ska verkställas. Det har då berott på att ingen av kommunerna har informerat den enskilde om att det är

hans eller hennes ansvar att säkerställa att personliga hjälpmedel finns på plats. Personalen tillhandahåller de hjälpmedel som de själva behöver för att utföra sitt arbete, men personliga hjälpmedel ska den enskilde själv ordna. Några exempel på personliga hjälpmedel som kan behövas är lift, toalett-förhöjning och höj- och sänkbar säng. Det har i enstaka fall hänt att vissa insatser inte har kunnat verkställas på grund av att det inte har funnits personliga hjälpmedel på plats. Företrädarna för semesterkommunerna menar att det är viktigt att handläggaren i bosättningskommunen informerar den enskilde om att han eller hon själv ansvarar för att ta med sig eller hyra hjälpmedel.

I vilken utsträckning vistelsekommunen har bistått med utredning och verkställighet

Begäran om bistånd i utredningen

Vistelsekommunen är skyldig att på begäran av bosättningskommunen bistå med utredning (2 a kap 6 § 1 SoL och 16 a § 1 LSS).

I förarbetena poängteras att den enskilde helt eller delvis kan behöva andra insatser i till exempel sin sommarstuga än i sin ordinarie bostad och att vistelsekommunen därmed i vissa fall kan behöva bistå bosättningskommunen i utredningen. Till exempel kan de besöka det ställe som den enskilde kommer att vistas på eller informera om avstånd och tillgänglighet på den aktuella orten. I de flesta fall antas det dock röra sig om en mindre behovsutredning, särskilt om vistelsen är återkommande. (Prop. 2010/11:49 s. 49).

Socialstyrelsens utvärdering visar att bosättningskommunen endast i enstaka fall begär att vistelsekommunen ska bistå i utredningen. Det kan vara när en person redan vistas i kommunen och något akut inträffar. Det finns i de flesta fall inget behov av att vistelsekommunen ska bistå i utredningen, enligt företrädarna för såväl semesterkommunerna som bosättningskommunerna. Som tidigare nämnts och som beskrivs närmre under *Information och samråd mellan bosättningskommun och vistelsekommun*, anser däremot flera företrädare för semesterkommunerna att bosättningskommunen i större utsträckning bör samråda kring förutsättningarna för att kunna verkställa de beviljade insatserna. Det kan handla om att bosättningskommunen inhämtar information om de förutsättningar som gäller i vistelsekommunen, till exempel vad gäller tillgänglighet och kommunikationer. Det kan också handla om att stämma av och säkerställa att bosättningskommunen inte har beviljat insatser som vistelsekommunen normalt sett inte utför. I dessa fall behöver kommunerna komma överens om hur beslutet ska anpassas till de nya förutsättningarna så att den enskilde ändå får sina behov tillgodosedda.

Begäran om verkställighet

Vistelsekommunen är skyldig att på begäran av bosättningskommunen bistå med verkställighet av bosättningskommunens beslut (2 a kap. 6 § 2 SoL och 16 a § 2 LSS).

Socialstyrelsens utvärdering visar att begäran om att verkställa insatser enligt SoL är vanligast. Det är ovanligt med begäran om att verkställa insatser enligt LSS.

Hemtjänstinsatser är vanligast

De insatser som kommunerna oftast får begäran om att verkställa är hemtjänst, både omvårdnads- och serviceinsatser, samt trygghetslarm. De flesta begäran kommer under perioden april–oktober. Under sommarmånaderna är antalet begäran som störst.

Året efter lagändringarna trädde i kraft, det vill säga 2012, fick de semesterkommuner som deltagit i utvärderingen sammanlagt 628 begäran om att verkställa insatser enligt SoL och åtta begäran om att verkställa insatser enligt LSS. De allra flesta kommuner har inte fått någon begäran om att verkställa insatser enligt LSS (tabell 12). En möjlig förklaring till det är, enligt företrädarna för kommunerna, att de som redan är beviljade LSS-insatser i sin hemkommun, till exempel personlig assistent, ledsagar-service eller avlösning, tar med sig sina insatser och sin personal när de tillfälligt vistats i en annan kommun. En annan förklaring kan vara att några tar med sig anhöriga som svarar för stödet till den enskilde i samband med en semestervistelse, enligt företrädarna för kommunerna. Många personliga assistenter kan också vara närstående eller anhöriga.

Tabell 12

Antal begäran om verkställighet av insatser enligt SoL respektive LSS.

Kommun	SoL-insatser	LSS-insatser
Borgholm	50	0
Båstad	54	2
Gotland	76	5
Höganäs	32	Inget svar
Laholm	20	0
Lysekil	29	0
Mörbylånga	8	Inget svar
Norrtälje	80	0
Orust	0	Inget svar
Simrishamn	24	0
Sotenäs	32	0
Söderköping	5	0
Tjörn	17	0
Trosa	0	0
Valdemarsvik	2	1
Vellinge	33	0
Värmdö	69	0
Västervik	42	0
Östhammar	0	0
Österåker	55	0
Totalt	628	8

Källa: Tabellen baseras på en djupstudie med fem semesterkommuner samt en enkät till 20 semesterkommuner. Av de 20 kommuner som fått enkäten är det fyra kommuner som inte har besvarat enkäten. En av de kommuner som har besvarat enkäten har inte besvarat denna fråga.

Begäran om verkställighet kommer sent i vissa fall

Begäran om verkställighet av insatser kommer inte alltid i tillräckligt god tid för att kommunerna ska ha möjlighet att planera och förbereda verksamheten. Sex av de 19 semesterkommuner som besvarat frågan uppger att året efter lagändringarna trädde i kraft kom omkring hälften eller färre av alla begäran i tillräckligt god tid för att planera och förbereda verksamheten. 13 av 19 kommuner har uppgett att samtliga eller nästan samtliga begäran kommit i tillräckligt god tid (tabell 13).

Tabell 13

I vilken utsträckning kommunerna under 2012 fick begäran om verkställighet i tillräckligt god tid för att planera och förbereda verksamheten

Begäran	Antal kommuner
Samtliga	2
Nästan samtliga	11
Ungefär hälften	4
Nästan inga	1
Inga	1
Totalt	19

Källa: Tabellen baseras på en djupstudie med fem semesterkommuner samt en enkät till 20 semesterkommuner. Av de 20 kommuner som fått enkäten är det fyra kommuner som inte har besvarat enkäten. Två av de kommuner som har besvarat enkäten har inte besvarat denna fråga. Av dessa kommuner har en kommun angett att frågan ej är aktuell på grund av att kommunen inte fått någon begäran om verkställighet.

När begäran om verkställighet inte kommer i tillräckligt god tid kan konsekvenserna bli att semesterkommunerna får hyra in personal, beordra övertid och har svårt att planera verksamheten och säkra bemanningen. I de flesta fall har kommunerna kunnat lösa situationen så att den enskilde har fått sina insatser i tid, men det har blivit stressigt för handläggare och personal. I några fall har insatserna eller delar av insatserna inte kunnat verkställas under de första dagarna.

Det har dock skett en förbättring över tid, enligt företrädarna för de fem semesterkommuner som ingår i djupstudien. Tredje sommaren efter att lagändringarna trädde i kraft, det vill säga 2013, kom nästan samtliga begäran i tillräckligt god tid för att planera och förbereda verksamheten i de fem kommunerna.

Vad är då tillräckligt god tid för att planera och förbereda verksamheten? Flertalet företrädare för kommunerna tycker att det är rimligt att få begäran mellan 14 dagar och fyra veckor innan beslutet ska verkställas för att de ska ha möjlighet att förbereda och planera insatsen.

Bosättningskommunerna strävar efter att skicka begäran i så god tid som möjligt. I de fall begäran om verkställighet skickats sent har det berott på att den enskilde har varit sen med sin ansökan, enligt de företrädare för bosättningskommunerna som har intervjuats.

Konsekvenser för biståndsbedömningen

De nya reglerna om ansvarsfördelning mellan kommunerna innebär att bosättningskommunen nu ansvarar för utredning och biståndsbedömning även när den enskilde under en tillfällig period avser att vistas i en annan kommun.

Socialstyrelsen utvärdering visar att sedan ansvaret har övergått till bosättningskommunen görs inte alltid en ny utredning och biståndsbedömning som är baserad på den enskildes behov och situation i vistelsekommunen. Det kan få konsekvensen att beslutet inte alltid fullt ut är anpassat till den nya situationen.

Inga generella begränsningar av hemtjänst vid tillfällig vistelse i annan kommun

Innan lagändringarna beviljade tre av de fem semesterkommuner som ingår i djupstudien max fyra veckors hemtjänst åt personer som inte var bosatta i kommunen. Sedan ansvaret har övergått till bosättningskommunen uppger kommunerna att de inte tillämpar sådana generella begränsningar. En individuell bedömning görs i det enskilda fallet.

För personer som har insats i form av särskilt boende i bosättningskommunen ställer vissa kommuner upp begränsningar i tiden för vilken den enskilde beviljas hemtjänst i annan kommun. Kammarrätten i Stockholm har i en dom (2011-12-06, mål nr 4146-11) bedömt att den enskilde, som hade särskilt boende i bosättningskommunen, var tillförsäkrad en skälig levnadsnivå genom att beviljas hemtjänst under tillfällig vistelse i annan kommun under fem veckor. Kammarrätten i Göteborg har i en dom (2012-06-27, mål nr 133-12) bedömt att den enskilde, som också hade särskilt boende i bosättningskommunen, varit tillförsäkrad en skälig levnadsnivå genom att beviljas hemtjänst i annan kommun under fyra veckor. Några bosättningskommuner bedömer likartade ärenden med ledning av dessa domar. De gör dock samtidigt en individuell bedömning i det enskilda fallet av vad som krävs för att en skälig levnadsnivå för den enskilde ska vara uppfyllt.

En av bosättningskommunerna som deltagit i utvärderingen berättar att kommunen inte beviljar växelvård eller korttidsvård i en annan kommun, men att kommunen hittills inte heller har fått någon ansökan om det.

Ny utredning görs bara i vissa fall

Tidigare när ansvaret låg på vistelsekommunen och en person ansökte om bistånd inför en tillfällig vistelse i kommunen, gjordes en utredning och biståndsbedömning baserad på den enskildes behov och situation i vistelsekommunen. Sedan ansvaret har lagts på bosättningskommunen förekommer det att bosättningskommunen återanvänder en befintlig utredning och biståndsbedömning som ligger till grund för den enskildes biståndsbeslut i bosättningskommunen och inte gör en ny utredning och bedömning utifrån de förutsättningar för den enskilde som kommer att gälla i vistelsekommunen.

De företrädare för bosättningskommunerna respektive semesterkommunerna som har intervjuats har olika uppfattningar om i vilken utsträckning bosättningskommunen gör en ny utredning och biståndsbedömning när den enskilde ansöker om insatser inför en tillfällig vistelse i en annan kommun. Enligt företrädarna för semesterkommunerna är det mycket ovanligt att bosättningskommunen gör en ny utredning och en ny biståndsbedömning i dessa fall. En handläggare berättar:

De skickar ofta det beslut som de redan har i sin hemkommun. Och då är det ju baserat på att de kanske bor i en modern lägenhet och de bor kanske ensamma. När de kommer hit så bor de i en stuga och hela generationen är där, det är barn och barnbarn. Då behövs kanske inte hjälp med att diska, städa och handla. Medan andra insatser kan vara svåra att utföra i sommarstugans miljö. Om de ska ha dusch till exempel och det kanske inte finns någon dusch eller en väldigt spartansk dusch med trånga utrymmen. Nej, på något vis är det ju väldigt viktigt att beslutet är anpassat efter hur de har det här. Men jag tror inte att det är någon kommun som prövar inför sommarvistelsen. (Intervju med representant för Borgholms kommun, februari 2012).

Företrädarna för de tio bosättningskommunerna som har intervjuats ger en delvis annorlunda bild. Om den enskilde ansöker om samma insatser som han eller hon har i bosättningskommunen görs i några av kommunerna ingen ny utredning och biståndsbedömning. Däremot stämmer handläggaren alltid av med den enskilde vad han eller hon behöver hjälp med under semestervistelsen, och gör mindre justeringar i beslutet om det behövs. I andra kommuner görs alltid en ny mindre utredning även om den enskilde ansöker om samma insatser som han eller hon redan har i bosättningskommunen. Det behövs en ny utredning och en ny bedömning för att ta reda på hur förhållandena ser ut på plats i vistelsekommunen och för att ta reda på om den enskilde har andra behov av stöd och hjälp där än i bosättningskommunen, enligt företrädarna för dessa kommuner.

Biståndsbeslutet inte alltid anpassat till den enskildes behov och situation i vistelsekommunen

Året efter att lagändringarna trädde i kraft, det vill säga 2012, var biståndsbeslutet och begäran om verkställighet i de flesta fall väl anpassade till den enskildes förhållanden i vistelsekommunen i en majoritet av semesterkommunerna som deltagit i utvärderingen. I 12 av de 19 semesterkommuner som svarat på frågan, var begäran om verkställighet anpassade till den enskildes förhållanden i vistelsekommunen i samtliga eller nästan samtliga fall. I sju av kommunerna var bara omkring hälften eller färre begäran om verkställighet anpassade till den enskildes förhållanden i kommunen (tabell 14).

Tabell 14

I vilken utsträckning begäran om verkställighet har varit väl anpassade till den enskildes förhållanden i vistelsekommunen (avser 2012).

Kommuner	Antal
Samtliga	3
Nästan samtliga	9
Ungefär hälften	5
Nästan inga	1
Inga	1
Totalt	19

Källa: Tabellen baseras på en djupstudie med fem semesterkommuner och en enkät till 20 semesterkommuner. Fyra av de 20 semesterkommuner som fått enkäten har inte besvarat enkäten. Två av de kommuner som har besvarat enkäten har inte besvarat denna fråga.

Det har skett en viss förbättring över tid, enligt företrädarna för tre av de fem semesterkommuner som ingår i djupstudien. Det beror dock inte alltid på att bosättningskommunen i större utsträckning samråder med vistelsekommunen och gör en ny utredning och biståndsbedömning baserad på den nya situationen, enligt företrädarna för kommunerna. Det kan också bero på att det är samma personer som återkommer år efter år. Flera företrädare för semesterkommunerna anser att det bör ställas högre krav på bosättningskommunen att ta reda på vilket behov av stöd och hjälp som den enskilde har i vistelsekommunen, hur bostaden ser ut, samt säkerställa att biståndsbeslutet är anpassat till eventuella nya behov och förhållanden.

Twister i fråga om ansvarig kommun

Ett övergripande syfte med lagändringarna var att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna och därigenom skapa bättre förutsättningar för att undvika tvister mellan kommunerna (prop. 2010/11:49 s. 1). Tvister om ansvarsfördelningen mellan kommunerna var inte ett stort problem innan lagändringarna trädde i kraft när det gäller stöd och service till personer som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att kunna vistas tillfälligt i en annan kommun än bosättningskommunen. Som tidigare nämnts ansåg dock flera semesterkommuner med ett stort antal sommargäster att det var orättvist att de skulle stå för kostnaden för att verkställa insatser åt personer som inte var bosatta i deras kommun.

Socialstyrelsens utvärdering visar att kommunerna är positiva till den nya ansvarsfördelningen. Dialogen mellan kommunerna har förbättrats och ansvarsfördelningen uppfattas som tydlig och framför allt som mer rättvis.

I vissa fall uppstår diskussioner kring ersättningsnivån

En majoritet av de företrädare för bosättningskommunerna som har intervjuats har ingen erfarenhet av tvister om ansvarsfördelningen varken innan eller efter lagändringarna. Men några berättar att det tidigare kunde vara en "hätsk dialog" mellan kommunerna och att enskilda i vissa fall nekades insatser i semesterkommunen, samt att det fanns semesterkommuner som skickade räkningen till bosättningskommunen.

Dialogen mellan kommunerna har förbättrats sedan de nya reglerna om ansvarsfördelning trädde i kraft. Det förekommer dock fortfarande diskussioner mellan kommunerna. Men dessa handlar inte om ansvarsfördelningen utan om den ersättningsnivå som tillämpas. Bosättningskommunernas ersättningsnivåer täcker inte alltid kostnaderna för att verkställa insatserna, enligt företrädarna för semesterkommunerna. Kommunerna uppfattar även att det är administrativt krångligt att anpassa redovisning och fakturor till bosättningskommunernas olika ersättningssystem och ersättningsnivåer. Detta beskrivs närmare i nästa avsnitt, *Ekonomiska konsekvenser*.

Ekonomiska konsekvenser

Om en bosättningskommun har begärt verkställighet enligt 2 a kap. 6 § 2 SoL eller 16 a § 2 LSS, ska bosättningskommunen ersätta vistelsekommunen för verkställighetskostnaderna. Ersättningen ska betalas enligt den ersättningsnivå som bosättningskommunen tillämpar för motsvarande insatser. (2 a kap. 7 § SoL, 16 b § LSS).

I förarbetena framhålls att det är principiellt viktigt att de ekonomiska styrsystemen utformas så att ansvaret för verksamhet och ekonomisk kompensation hänger ihop. Varken det kommunalekonomiska utjämningsystemet eller det utjämningsystem som finns för insatser enligt LSS, tar hänsyn till eventuella kostnader för att verkställa insatser till personer som endast vistas tillfälligt i kommunen. Det anges mot denna bakgrund vara rimligt att vistelsekommunen får ersättning för att verkställa insatser åt bosättningskommunen. (Prop. 2010/11:49 s. 54–55).

I förarbetena anges att det finns flera tänkbara lösningar för vilket ersättningssystem som ska tillämpas:

1. Att ersättningen utgår från en fastslagen schablonnivå på nationell nivå.
2. Att vistelsekommunen får ersättning för de faktiska kostnaderna som kommunen har haft för verkställighet.
3. Att ersättningen baseras på den ersättningsnivå som bosättningskommunen tillämpar för motsvarande insatser.

Enligt förarbetena är fördelen med en nationell schablon att ersättningen skulle bli densamma i hela landet, men nackdelen är att metoden ofta tenderar att vara administrativt krånglig. Fördelen med alternativ 2 är att vistelsekommunen får ersättning för de faktiska kostnader som kommunen har haft för verkställighet. Nackdelen är att framräkningen av kostnaden och fakturahanteringen skulle innebära en ökad administration för både bosättningskommunen och vistelsekommunen. I förarbetena framhålls att det är viktigt att systemet för ersättning mellan kommunerna inte är administrativt krångligt och kostsamt. Det mest rimliga alternativet antas mot denna bakgrund vara att den kommun som fattar beslutet och ansvarar för kostnaderna också har kontroll över de ekonomiska konsekvenserna som verkställighet av insatserna har. Det innebär att det är bosättningskommunens ersättningsnivå som ska tillämpas. (Prop. 2010/11:49 s. 54–56, s. 59).

Kostnadskonsekvenser i samband med verkställighet av en annan kommuns beslut

Det finns inte uppgifter om vilka kostnader semesterkommunerna hade för att verkställa insatser åt personer som vistades tillfälligt i kommunerna åren innan lagändringarna. Socialstyrelsen kan därmed inte säga i vilken

utsträckning kommunernas kostnader har minskat med den ändrade ansvarsfördelningen. Flertalet semesterkommuner menar dock att ersättningen från bosättningskommunerna inte fullt ut täcker kostnaderna för att verkställa insatserna. Det tillkommer dessutom en relativt omfattande administration för att ta fram och redovisa underlag samt fakturera bosättningskommunerna enligt deras respektive ersättningsmodeller och ersättningsnivåer. Detta arbete får vistelsekommunerna ingen ersättning för.

Socialstyrelsen har begärt att kommunerna i utvärderingen ska redovisa sina kostnader och ersättningen för att verkställa beslut åt bosättningskommuner. Det är dock endast åtta av de totalt 21 semesterkommuner som deltagit i utvärderingen som har redovisat detta. De har redovisat kostnad och ersättning för att verkställa insatser enligt SoL under 2012.

Bland dessa åtta kommuner varierade kostnaden för att verkställa insatser åt bosättningskommuner från drygt hundratusen i den kommun som hade lägst kostnad till nästan tre miljoner i den kommun som hade högst kostnad. En viktig förklaring till denna skillnad är att antalet begäran om verkställighet varierar mellan kommunerna vilket framgår av tabell 12 på s. 55. I genomsnitt hade de åtta kommunerna under 2012 en kostnad om cirka en miljon kronor för att verkställa insatser åt bosättningskommuner. Fem av de åtta kommunerna hade inte fått ersättning som fullt ut täckte kostnaderna för att verkställa insatserna. I genomsnitt fick de fem kommunerna ersättning som täckte omkring 70 procent av kostnaderna. Två kommuner hade fått ersättning som var högre än kostnaderna. I genomsnitt fick de två kommunerna ersättning som täckte omkring 120 procent av kostnaderna. En kommun hade fått ersättning som exakt motsvarade kostnaderna. Den tid kommunerna hade lagt på administration ingick inte i redovisningen över kostnader då kommunerna hade svårt att uppskatta kostnaden för administration.

Utveckling och tillämpning av ersättningsnivåer

När bosättningskommunerna ersätter vistelsekommunerna för verkställda insatser använder de, i enlighet med de nya bestämmelserna, samma ersättningsmodell och samma ersättningsnivåer som tillämpas i den egna kommunen. Några större förändringar i ersättningsnivåerna har inte skett i bosättningskommunerna under de år som hittills gått sedan den ändrade ansvarsfördelningen trädde i kraft, enligt de företrädare för kommunerna som har intervjuats.

Avgiften för den enskilde

Innan lagändringarna betalade den enskilde en äldreomsorgsavgift till vistelsekommunen vid en tillfällig vistelse i kommunen. Vistelsekommunens ersättningsmodell och ersättningsnivå kunde skilja sig från bosättningskommunens. Avgiften kunde då vara högre eller lägre än i bosättningskommunen även i de fall den enskilde hade samma insatser som i sin

bosättningskommun. För enskilda innebär den ändrade ansvarsfördelningen att de nu betalar äldreomsorgsavgift till bosättningskommunen, även vid en tillfällig vistelse i en annan kommun. Avgiften baseras nu på bosättningskommunens ersättningsmodell och ersättningsnivå. I många fall innebär det att den enskilde därmed betalar samma summa hela året under förutsättning att behovet av insatser inte ser avsevärt annorlunda ut i vistelsekommunen. I de kommuner där avgiften baseras på utförd tid kan avgiften däremot variera något från månad till månad, beroende av hur mycket hemtjänst som faktiskt har utförts. Det gäller dock både när insatsen utförs i bosättningskommunen och under en tillfällig vistelse i en annan kommun.

Konsekvenser för bosättningskommunerna

Företrädarna för bosättningskommunerna anser att det är rimligt att de ska betala för omsorgen om deras kommuninvånare under en tillfällig vistelse i en annan kommun. Flera anser dock att ersättningssystemet är administrativt krångligt. Det händer att vistelsekommunen inte rapporterar det faktiska antalet utförda timmar i tillräckligt god tid för att bosättningskommunen ska kunna justera den enskildes faktura när avgiften baseras på utförd tid. För den enskilde kan det innebära att han eller hon får en preliminär avgift som sedan behöver justeras.

Vistelsekommunen kan också vara sen med fakturan till bosättningskommunen vilket kan skapa problem när bosättningskommunen ska ta fram ekonomiska prognoser samt bokföra kostnaderna. Ekonomiska prognoser samt månads- och årsbokslut kan då behöva rättas till i efterhand. I vissa fall kan det även påverka den enskilde som då inte får sin faktura i tid.

Kommunerna har i vissa fall olika uppfattningar om när bosättningskommunen ska ersätta vistelsekommunen. En företrädare för en bosättningskommun berättar att kommunen ersätter vistelsekommunen efter att hela perioden har slutförts. Om den enskilde åker hem i oktober är det först då som vistelsekommunen får betalt. Detta har vissa semesterkommuner ifrågasatt.

Konsekvenser för vistelsekommunerna

Företrädarna för semesterkommunerna är positiva till att nu få ersättning för verkställda insatser till personer som inte är kommuninvånare, men det innebär en hel del administration att fakturera flera olika bosättningskommuner. Flera av semesterkommunerna fakturerar ett stort antal bosättningskommuner. Det kan röra sig om upp till ett trettiotal olika kommuner. Bosättningskommunerna tillämpar olika ersättningsmodeller där ersättningen kan utgå från utförd tid, beviljad tid eller insatsnivå (antal gånger per dag, antal timmar etc.). Detta påverkar ersättningen och även vad vistelsekommunen ska rapportera till bosättningskommunen som underlag för faktureringen.

Bosättningskommunerna tillämpar dessutom olika ersättningsnivåer för beviljade insatser. När vistelsekommunerna ska fakturera måste de sätta sig in i hur de olika bosättningskommunernas ersättningssystem ser ut och anpassa fakturan efter respektive system vilket upplevs som administrativt

krångligt och tidskrävande. Alla bosättningskommuner redovisar dessutom inte vilken ersättningsmodell eller taxa som tillämpas, enligt företrädarna för några semesterkommuner. Kommunerna får då även lägga tid på att reda ut det.

I och med att det är bosättningskommunernas ersättningsmodeller som tillämpas är de inte anpassade efter de lokala förhållandena i respektive vistelsekommun. Ersättningen till vistelsekommunen baseras på vad som står i bosättningskommunens biståndsbeslut. Det som inte står i bosättningskommunens beslut kan vistelsekommunen inte få ersättning för, utan det krävs först en justering av beslutet. Som tidigare nämnts är biståndsbesluten inte alltid anpassade efter de lokala förutsättningarna och miljön i vistelsekommunen. Sommarbostaden har ofta en annan boendestandard än den permanenta bostaden och restiden till och från bostaden för personalen kan vara längre i vistelsekommunen än i bosättningskommunen. Det kan därför vara mera tidskrävande och därmed även mer kostsamt att verkställa ett och samma beslut i vistelsekommunen än i bosättningskommunen. I några fall har semesterkommuner ifrågasatt hur bosättningskommunen ska ersätta kommunen för de verkställda insatserna, då ersättningen inte har täckt de faktiska kostnaderna för att verkställa insatserna.

Både bosättningskommuner och vistelsekommuner har synpunkter på systemet

Konstruktionen av det nya sättet att sköta finanseringen väcker flera frågor. Det nuvarande systemet uppfattas som administrativt krångligt av företrädare för både bosättningskommunerna och semesterkommunerna. Företrädarna för semesterkommunerna menar att det är rimligt att alla kostnader blir ersatta, även de delar som avser handläggning och administration. Flera företrädare för semesterkommunerna anser att det vore enklast om semesterkommunens ersättningssystem tillämpades.

Flera företrädare för bosättningskommunerna tar upp frågan om riksnorm och menar att det skulle vara en fördel om en sådan infördes. Mycket krångel i form av administration, kontakter mellan kommunerna och fakturering skulle minska och på så sätt underlätta både för bosättningskommunen och för vistelsekommunen, enligt flera företrädare för kommunerna. Samtidigt är vissa skeptiska till en riksnorm då det skulle innebära att bosättningskommunerna riskerar att tappa greppet om den egna kommunens ekonomi när andra taxor och ersättningssystem ska tillämpas.

Socialstyrelsen bedömer att de uppgifter och synpunkter som framkommit inom ramen för uppdraget är begränsade och inte ger tillräckligt underlag till förslag om en riksnorm eller annat system för ersättning.

Konsekvenser för enskilda

En positiv förändring för den enskilde

I förarbetena framhåller regeringen att det blir enklare för den enskilde att planera en eventuell semestervistelse med sin ordinarie biståndshandläggare som känner hans eller hennes behov. Det blir istället biståndsbedömaren i bosättningskommunen som får stå för samordning och kontakterna med vistelsekommunens hemtjänst. (Prop. 2010/11:49 s. 44–45).

Kommunerna delar regeringens uppfattning i detta avseende. Det ses som en positiv förändring för den enskilde att han eller hon nu kan vända sig till sin ordinarie biståndshandläggare som känner den enskilde och hans eller hennes behov. Som tidigare redogjorts för har besluten dock inte alltid fullt ut varit anpassade till den nya situationen och till den enskildes behov av stöd och hjälp i vistelsekommunen. I de allra flesta fall har dock hemtjänstpersonalen i vistelsekommunen kunnat lösa situationen på plats i dialog med den enskilde.

Intresseorganisationerna uppfattar att den nya ansvarsfördelningen fungerar bra. Det är ingen av intresseorganisationerna som har fått några problem rapporterade från sina medlemmar. De enskilda är nöjda med det stöd och den hjälp som de får under vistelsen i semesterkommunen, enligt företrädarna för såväl bosättningskommunerna som semesterkommunerna. Det är bara en kommun som har fått klagomål och det var första sommaren efter lagändringarna.

I några fall har enskilda drabbats när en begäran om verkställighet har kommit sent och insatserna eller delar av insatserna inte har kunnat verkställas under de första dagarna. Det har då berott på att den enskilde själv varit sen med sin biståndsansökan, enligt företrädarna för bosättningskommunerna. I några fall har den enskilde fått skjuta fram sin semester några dagar, i andra fall har anhöriga varit på plats och hjälpt till under de första dagarna.

Antalet personer som söker insatser tycks ha ökat efter lagändringarna

Det går inte att dra några generella slutsatser om det efter lagändringarna är fler personer än tidigare som ansöker om hemtjänstinsatser inför en tillfällig vistelse i en annan kommun. Detta på grund av att det saknas jämförbara uppgifter över tid om antalet personer som har fått hemtjänst i två olika kommuner. Det finns dock tecken på att det kan ha skett en ökning. De fem semesterkommunerna som ingår i djupstudien har efter lagändringarna verkställt insatser enligt SoL åt ett större antal personer som inte varit bosatta i kommunen. Företrädarna för samtliga fem semesterkommuner menar att det har skett en ökning, men det är bara fyra av kommunerna som har kunnat

redovisa siffror som styrker detta. I den femte kommunen saknades siffror för 2010 varför det i denna kommun inte går att göra en jämförelse med hur det var innan de nya reglerna trädde i kraft.

I de fyra semesterkommunerna skedde en ökning med 67 procent mellan 2010 och 2011 när det gäller antalet personer bosatta i en annan kommun som kommunerna verkställde insatser åt. Storleken på ökningen varierar mellan kommunerna. I Borgholm där ökningen var som störst ökade antalet personer från 22 personer 2010 till 53 personer 2011. Efter 2011 har det inte skett några större förändringar. I några av kommunerna har det skett en viss ökning, i andra kommuner en viss minskning (tabell 15).

Tabell 15

Antal personer som kommunerna verkställt SoL-insatser åt vid tillfällig vistelse i kommunen.

Kommuner	2010	2011	2012	2013			
			Förändring jämfört med året innan	Förändring jämfört med året innan	Förändring jämfört med året innan		
Värmdö	46	68	+ 22 (48 %)	69	+ 1 (1,5 %)	59	- 10 (14 %)
Sotenäs	14	33	+ 19 (136 %)	32	- 1 (3 %)	35	+ 3 (9 %)
Borgholm	22	53	+ 31 (141 %)	49	- 4 (8 %)	55	+ 6 (12 %)
Norrtälje	60	83	+ 23 (38 %)	78	- 5 (6 %)	88	+ 10 (13 %)
Totalt	142	237	+ 95 (67 %)	228	- 9 (4 %)	237	+ 9 (4 %)

Källa: Tabellen baseras på en djupstudie med fem semesterkommuner. En av kommunerna har inte redovisat siffror för 2010 och finns därför inte med i tabellen.

Socialstyrelsen bedömer att en tänkbar förklaring till ökningen kan vara att det i och med att de nya reglerna om ansvarsfördelning trädde i kraft blev mer känt att det är möjligt att ansöka om insatser inför en tillfällig vistelse i en annan kommun. Kanske tycker de enskilda också att det är enklare att ansöka om insatser när de kan vända sig till sin ordinarie handläggare i bosättningskommunen. En annan förklaring skulle kunna vara att enskilda nu är mer benägna att ansöka om insatser när kommunerna inte längre begränsar hur lång tidsperiod insatser beviljas. Ytterligare en förklaring till ökningen skulle kunna vara att enskilda är mer benägna att ansöka om insatser när det är deras bosättningskommun som står för kostnaden. Flera företrädare för semesterkommunerna uppfattar att de enskilda tycker det är mera rättvist att kostnadsansvaret ligger på bosättningskommunen.

Rättssäkerheten för enskilda har stärkts

Före lagändringarna begränsade vissa semesterkommuner under hur lång tidsperiod de beviljade hemtjänstinsatser till personer som inte var bosatta i kommunen. Några kommuner beviljade hemtjänst som längst under fyra veckor för personer som inte var bosatta i kommunen. Andra kommuner tillämpade inte någon sådan generell begränsning. I praktiken innebar det att villkoren för enskilda var olika beroende på i vilken kommun de ansökte om insatser inför en tillfällig vistelse i kommunen. Det var ett problem för den enskilde ur rättssäkerhetssynpunkt. Efter lagändringarna och sedan ansvaret har övergått till bosättningskommunen tillämpas inte några sådana generella

begränsningar för personer som ansöker om hemtjänst inför en tillfällig vistelse i en annan kommun. En individuell prövning och bedömning görs i det enskilda fallet. I detta avseende bedömer Socialstyrelsen att rättssäkerheten för den enskilde därmed har förbättras.

Till socialchef eller motsvarande

ENKÄT OM FÖRÄNDRAD ANSVARFÖRDELNING MELLAN KOMMUNERNA FÖR STÖD OCH HJÄLP TILL ENSKILDA

- med fokus på insatser till personer som är hemlösa eller utsatts för våld eller andra övergrepp

Bakgrund

Den 1 maj 2011 infördes förändringar i socialtjänstlagen (SoL) som rör ansvarsfördelningen mellan kommunerna för stöd och hjälp till enskilda. Förändringarna innebär bl.a. att en kommun som en person bor i eller har starkast anknytning till fått ett ökat ansvar för stöd och hjälpinsatser. Personer som utsatts för våld eller andra övergrepp har också fått möjlighet att ansöka om insatser för att kunna flytta till en annan kommun. Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att följa upp lagändringarna. Vi skickar därför ut denna enkät till alla kommuner i landet och till stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Det är frivilligt att besvara enkäten, men vi hoppas att ni vill besvara den så att resultatet blir heltäckande.

Syfte

Syftet med enkäten är att undersöka konsekvenserna av lagändringarna. Den innehåller 9 frågor. Vi frågar bl.a. om hur det fungerat att tillämpa lagändringarna och om de lett till att ansvarsfördelningen blivit tydligare.

Målgrupp

Enkäten rör ansvarsfördelningen vid insatser till personer över 18 år som:

- är hemlösa eller
- som utsatts för våld eller andra övergrepp.

Vem ska svara på enkäten?

Det är önskvärt att en person med övergripande kännedom om verksamheten ansvarar för att fylla i enkäten. Det kan hända att personer från olika enheter behöver bidra med information till besvarandet. Vid behov kommer vi att kontakta ett antal kommuner för ytterligare frågor och eventuella förtydliganden.

Sammanställning av svaren

Uppföljning ska vara klar senast den 1 maj 2014. Rapporten kommer att finnas på Socialstyrelsens hemsida. Resultat från enskilda kommuner kommer inte att redovisas.

Skicka svaret till Socialstyrelsen **senast den 29 januari 2013** .

Har du frågor om enkäten, kontakta:

Carina Hällberg, projektledare

Säkrast per e-post: EnkatAnsvarsfordelning@socialstyrelsen.se

Tel: 075 - 247 39 64

Samråd med SKL

Socialstyrelsen har samrått med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) inför utformningen och genomförandet av enkäten.

Hantering av kontaktuppgifter

Kontaktuppgifter till denna enkät sparas och hanteras hos Socialstyrelsen i enlighet

med personuppgiftslagen PUL (1998:204). Uppgifterna kan komma att användas vid förnyad kontakt.

AKTUELLA LAGÄNDRINGAR - INFÖRDES 1 MAJ 2011

Uppföljningen avser följande lagändringar. Samtliga förändringar finns i kapitel 2 a i socialtjänstlagen.

- I kapitel 2 a 2 § SoL framgår att vistelsekommunens ansvar är begränsat till insatser i den akuta situationen om det står klart att en annan kommun ansvarar för stöd och hjälp till en enskild.
- I kapitel 2 a 3 § SoL framgår att den kommun där den enskilde är bosatt (bosättningskommunen) ansvarar för stöd och hjälp till den enskilde. Med bosättningskommun menas den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt eller har starkast anknytning.
- I kapitel 2 a 4 §, punkt 6 SoL framgår att den kommun som placerar en enskild i t.ex. härbärke eller annat boende behåller ansvaret för insatserna om det inte är klarlagt vilken kommun som är bosättningskommun.
- I kapitel 2 a 8 § SoL framgår att en person utsatt för våld eller andra övergrepp får ansöka om insatser för att kunna flytta till en annan kommun av säkerhetsskäl. I kapitel 2 a 9 § SoL framgår att bosättningskommunen är skyldig att på begäran bistå den kommun som får en sådan ansökan.
- I kapitel 2 a 10–11 § SoL har det införts nya handläggningsregler vid överflyttning av ett ärende till en annan kommun t.ex. att ansökan om överflyttning ska vara skriftlig.

PRAKTISKA INSTRUKTIONER

Till flera av frågorna i enkäten finns möjlighet att lämna kommentarer.

De svar som matas in i enkäten sparas när du klickar på flikarna "Föregående" eller "Nästa" längst ner på varje sida i enkäten. Du kan avbryta besvarandet och återgå till enkäten igen genom att klicka på länken i e-postbrevet.

När du har svarat på alla frågorna i enkäten klickar du på "Klar". Klicka på "Svarsöversikt" för att kontrollera och eventuellt korrigera dina svar.

Om du vill ha en utskrift med dina svar klickar du på symbolen för utskrift. (Endast de frågor som du har besvarat finns med i svarsöversikten.) Dokumentera gärna svaren genom att skriva ut svarsöversikten.

För att skicka in dina svar klicka på "OK" på sista sidan i enkäten.

Det är möjligt att logga in och göra ändringar i webbenkäten, även efter att du skickat in svaren, fram till sista svarsdagen den 29 januari 2013 .

KONTAKTUPPGIFTER TILL UPPGIFTSLÄMNAREN

Kommun/stadsdel: _____
Uppgiftslämnare (ansvarig för ifyllandet): _____
Befattning: _____
Telefon: _____
E-post: _____

INFORMATION OM LAGÄNDRINGARNA

1. Har kommunen/stadsdelen genomfört några informationsinsatser för att göra lagändringarna om kommunens ansvar kända hos berörda handläggare?

<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nej – hoppa till fråga 2
<input type="checkbox"/>	Vet ej

1a. Hur har kommunen/stadsdelen informerat berörda handläggare om lagändringarna?

Ett eller flera svarsalternativ kan anges.

<input type="checkbox"/>	Skriftlig information, t.ex. via intranätet eller e-post
<input type="checkbox"/>	Muntlig information, t.ex. via möten
<input type="checkbox"/>	Utbildning, konferens eller liknande
<input type="checkbox"/>	Annat, ange vad: _____

SKRIFTLIGA RUTINER FÖR HANDLÄGGNING

2. Har kommunen/stadsdelen med anledning av lagändringarna tagit fram skriftliga och på ledningsnivå beslutade rutiner för hur handläggare ska tillämpa lagändringarna?

Med ledningsnivå avses här den nivå inom organisationen som har mandat att besluta om rutiner.

Med rutin avses här ett i förväg bestämt tillvägagångssätt för hur en aktivitet ska genomföras. Rutinerna kan gälla handläggningen i den egna kommunen eller omfatta två eller flera kommuner.

För stadsdelarna i Stockholm, Göteborg, Malmö: Om kommunen tagit fram en kommunövergripande rutin räknas denna.

<input type="checkbox"/>	Ja (vänligen bifoga rutinerna via e-post till EnkatAnsvarsfordelning@socialstyrelsen.se)
<input type="checkbox"/>	Nej – hoppa till fråga 3
<input type="checkbox"/>	Vet ej

Kommentarer:

2a. Vilka skriftliga rutiner har kommunen/stadsdelen tagit fram?

Rutiner för hur handläggare ska:

	Ja	Nej
Bedöma vad som ingår i kommunens ansvar som vistelsekommun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedöma vilken kommun som är en enskild persons bosättningskommun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedöma vad som ingår i kommunens ansvar som bosättningskommun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedöma vad som ingår i kommunens ansvar då en person med oklar bosättningskommun placeras i ett boende i en annan kommun, t.ex. härbärke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handlägga en ansökan om att flytta till kommunen pga. våld eller andra övergrepp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Handlägga ett ärende som rör överflyttning av ett ärende till en annan kommun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andra rutiner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om andra rutiner, ange vad:		

Kommentarer:

ANSVARSFÖRDELNINGEN MELLAN KOMMUNEN/STADSDELEN OCH ANDRA KOMMUNER/STADSDELAR

3. Har det i något ärende uppstått skilda meningar med en annan kommun/stadsdel om vem som har ansvaret för stöd och hjälp till en enskild under 2012?

<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nej
<input type="checkbox"/>	Vet ej

Om Ja, beskriv kortfattat vad det uppstått skilda meningar om:

4. Har antalet ärenden där det uppstått skilda meningar med annan kommun/stadsdel förändrats 2012 jämfört med året innan lagändringarna trädde i kraft?

<input type="checkbox"/>	Ökat
<input type="checkbox"/>	Minskat
<input type="checkbox"/>	Ingen skillnad
<input type="checkbox"/>	Vet ej

Kommentarer:

ANSÖKAN OM ATT FLYTTA TILL EN ANNAN KOMMUN PGA. AV VÅLD ELLER ANDRA ÖVERGREPP

Ansökan om att flytta till kommunen/stadsdelen

Här avses en ansökan från en enskild person som önskar flytta till kommunen/stadsdelen på grund av våld eller andra övergrepp (Kapitel 2 a 8 § SoL).

5. Ange antal personer som ansökt om insatser för att kunna flytta till kommunen/stadsdelen på grund av våld eller andra övergrepp under 2012?

Om svaret är noll, ange 0. Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

5a. Hur många av dessa personer beviljades insatser?

Om svaret är noll, ange 0. Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

Kommentarer:

Informationsmaterial till personer som utsatts för våld eller andra övergrepp

6. Har kommunen/stadsdelen tagit fram någon skriftlig information till personer som utsatts för våld eller andra övergrepp om möjligheten att ansöka om insatser för flytt till en annan kommun?

<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nej
<input type="checkbox"/>	Vet ej

Om Ja, i vilken form finns informationen tillgänglig (ex. information på webben eller folder)?

AVSLUTANDE FRÅGOR

7. Anser du att lagändringarna lett till en tydligare eller otydligare ansvarsfördelning mellan din kommun/stadsdel och andra kommuner/stadsdelar när det gäller...

	Tydligare ansvarsfördelning	Otydligare ansvarsfördelning	Både tydligare och otydligare ansvarsfördelning	Ingen skillnad	Vet ej
... insatser till personer som utsatts för våld eller andra övergrepp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... insatser till personer som är hemlösa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Motivera ditt svar, t.ex. vad som blivit tydligare eller otydligare:

8. Beskriv kortfattat hur det har fungerat att tillämpa lagändringarna inom kommunen/stadsdelen?

Exempelvis hur har information och samråd fungerat med andra kommuner, har det uppstått några tolkningsproblem vid tillämpningen av lagändringarna etc.

9. Övriga kommentarer:

Tack för din medverkan!

Till chef för kommunens äldreomsorg

ENKÄT OM FÖRÄNDRAD ANSVARFÖRDELNING MELLAN KOMMUNERNA VID KORTARE VISTELSE I ANNAN KOMMUN

- Avser insatser vid kortare vistelse i annan kommun till personer med hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom

Bakgrund

Den 1 maj 2011 infördes förändringar i ansvarsfördelningen mellan kommunerna för insatser till enskilda i socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Några av förändringarna rör särskilt personer som på grund av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun, t.ex. semester. Efter lagändringarna är det bosättningskommunen som ansvarar för dessa insatser, istället för som tidigare vistelsekommunen. Vistelsekommunen har fått ansvaret att bistå med utredning och verkställighet på begäran av bosättningskommunen.

Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att följa upp lagändringarna. Vi skickar därför ut denna enkät till 20 av landets vistelsekommuner som ligger vid kusten. Din kommun är en av dem. Det är frivilligt att besvara enkäten, men vi hoppas att ni vill göra det så att svaren blir heltäckande.

Syfte

Syftet med enkäten är att undersöka konsekvenserna av lagändringarna. Den innehåller 13 frågor. Vi frågar bland annat om i vilken omfattning din kommun bistått bosättningskommuner med utredning och verkställighet av insatser, kostnader och ersättning samt hur det fungerat att tillämpa lagändringarna.

Målgrupp

Enkäten rör personer som:

- på grund av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun.

Vem ska svara på enkäten?

Det är önskvärt att en person med övergripande kännedom om verksamheten ansvarar för att fylla i enkäten. Det kan hända att personer från olika avdelningar behöver bidra med information till besvarandet. Vid behov kommer vi att kontakta ett antal kommuner för ytterligare frågor och eventuella förtydliganden.

Uppföljning ska vara klar senast den 1 maj 2014. Rapporten kommer att finnas på Socialstyrelsens hemsida. Resultat från enskilda kommuner kommer inte att redovisas.

Skicka svaret till Socialstyrelsen senast den 15 februari 2013 .

Har du frågor om enkäten, kontakta:

Carina Hällberg, projektledare

Säkrast per e-post: carina.hallberg@socialstyrelsen.se

Tel: 075 - 247 39 64

Samråd med SKL

Socialstyrelsen har samrått med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) inför utformningen och genomförandet av enkäten.

Hantering av kontaktuppgifter

Kontaktuppgifter till denna enkät sparas och hanteras hos Socialstyrelsen i enlighet med personuppgiftslagen PUL (1998:204). Uppgifterna kan komma att användas vid förnyad kontakt.

AKTUELLA LAGÄNDRINGAR - INFÖRDES 1 MAJ 2011

Enkäten gäller följande lagändringar:

- Kapitel 2 a 6 § SoL och 16a § LSS som innebär att vistelsekommunen är skyldig att på begäran av bosättningskommunen bistå med utredning och verkställighet till enskilda som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i en annan kommun.
- Kapitel 2 a 7 § SoL och 16b § LSS som innebär att bosättningskommunen ska ersätta vistelsekommunen enligt sin ersättningsnivå för begärd verkställighet.

PRAKTISKA INSTRUKTIONER

Till flera av frågorna i enkäten finns möjlighet att lämna kommentarer.

De svar som matas in i enkäten sparas när du klickar på flikarna "Föregående" eller "Nästa" längst ner på varje sida i enkäten. Du kan avbryta besvarandet och återgå till enkäten igen genom att klicka på länken i e-postbrevet.

När du har svarat på alla frågorna i enkäten klickar du på "Klar". Klicka på "Svarsöversikt" för att kontrollera och eventuellt korrigera dina svar.

Om du vill ha en utskrift med dina svar klickar du på symbolen för utskrift. (Endast de frågor som du har besvarat finns med i svarsöversikten.) Dokumentera gärna svaren genom att skriva ut svarsöversikten.

För att skicka in dina svar till Socialstyrelsen klicka på "OK" på sista sidan i enkäten.

Det är möjligt att logga in och göra ändringar i webbenkäten, även efter att du skickat in svaren, fram till sista svarsdagen **den 15 februari 2013**.

KONTAKTUPPGIFTER TILL UPPGIFTSLÄMNAREN

Kommun: _____
Kontaktperson: _____
Befattning: _____
Telefon: _____
E-post: _____

Har din kommun ansvaret för hemsjukvården i ordinärt boende?

- Ja
 Nej

INFORMATION OM LAGÄNDRINGARNA

1. Har din kommun genomfört några informationsinsatser för att göra lagändringarna kända hos berörd personal?

- Ja
 Nej – hoppa till fråga 2

Kommentarer:

1 a. Hur har din kommun informerat berörd personal om lagändringarna?

Ett eller flera svarsalternativ kan anges.

- Skriftlig information, t.ex. via intranätet eller e-post
 Muntlig information, t.ex. via möten
 Utbildning, konferens eller liknande
 Annat, ange vad: _____

SKRIFTLIGA RUTINER FÖR HANDLÄGGNING

2. Har din kommun med anledning av lagändringarna tagit fram skriftliga och på ledningsnivå beslutade rutiner för hur handläggare ska tillämpa lagändringarna?

Med ledningsnivå avses här den nivå inom organisationen som har mandat att besluta om rutiner.

Med rutin avses här ett i förväg bestämt tillvägagångssätt för hur en aktivitet ska genomföras.

- Ja
 Nej – hoppa till fråga 3

2 a. Ange vilka rutiner ni har tagit fram:

BEGÄRAN OM BISTÅND I UTREDNINGEN

Med begäran om bistånd i utredningen avses en begäran från en bosättningskommun med bistånd i utredningen av SoL- och/eller LSS insatser till personer i målgruppen som har behov av insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i kommunen.

3. Hur många begäranden om bistånd i utredningen har din kommun bistått bosättningskommuner med under 2012?

Specificera antal begäranden om bistånd i utredningen efter typ av insats. Ett begärande får endast räknas en gång (ingen dubbelräkning således).

Om svaret är noll, skriv 0. Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

Antal begäranden om bistånd i utredningen som rör **både SoL- och LSS-insatser:** _____

Antal begäranden om bistånd i utredningen som **enbart rör SoL-insatser:** _____

Antal begäranden om bistånd i utredningen som **enbart rör LSS-insatser:** _____

3 a. Har din kommun bistått i samtliga begäranden om bistånd i utredningen som inkommit från bosättningskommunerna under 2012?

- Ja – hoppa till fråga 4
 Nej
 Vet ej

Kommentarer:

3 b. Varför har din kommun inte bistått i utredningen/arna?

BEGÄRAN OM VERKSTÄLLIGHET AV INSATSER

Med begäran om verkställighet av insatser avses en begäran från en bosättningskommun om verkställighet av SoL- och/eller LSS insatser till personer i målgruppen som har behov av insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i kommunen.

Inkomna begäranden om verkställighet av insatser

4. Hur många begäranden om verkställighet av insatser enligt SoL och LSS har din kommun fått från bosättningskommuner under 2012?

Specificera antal begäranden om verkställighet efter typ av insats. Ett begärande får endast räknas en gång (ingen dubbelräkning således).

Om svaret är noll, skriv 0. Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

Antal inkomna begäranden om verkställighet
som rör **både SoL- och LSS-insatser:** _____

Antal inkomna begäranden om verkställighet
som **enbart rör SoL-insatser:** _____

Antal inkomna begäranden om verkställighet
som **enbart rör LSS-insatser:** _____

4 a. I hur många av begärandena om verkställighet av insatser har bosättningskommunerna samrått med din kommun innan ni fick begäran om verkställighet?

Med samråd menas överläggning för att om möjligt enas om vilket stöd den enskilde behöver under sin vistelseperiod i din kommun.

- Samtliga begäranden
- Nästan samtliga begäranden
- Ca hälften av begärandena
- Nästan inga begäranden
- Inga begäranden

Kommentarer (beskriv t.ex. om det är skillnader inom eller mellan olika kommuner):

4 b. Hur många av begärandena om verkställighet av insatser har din kommun fått inom den tid ni behövt dem för att kunna planera och förbereda verkställigheten?

- Samtliga begäranden – hoppa till fråga 4d
- Nästan samtliga begäranden
- Ca hälften av begärandena
- Nästan inga begäranden
- Inga begäranden

Kommentarer:

4 c. Beskriv eventuella konsekvenser av att ni inte fått begäran om verkställighet av insatser inom den tid ni behövt för planering och förberedelse.

4 d. Hur många av begärandena om verkställighet av insatser har varit väl anpassade till den enskildes förhållanden i din kommun?

Med att begäran är ”anpassad till den enskildes förhållanden” menas att begäran utformats med hänsyn till exempelvis den enskildes boendestandard i vistelsekommunen, bostadens geografiska läge, den enskildes tillgång till socialt stöd.

- Samtliga begäranden – **hoppa till fråga 5**
- Nästan samtliga begäranden
- Ca hälften av begärandena
- Nästan inga begäranden
- Inga begäranden

Kommentarer:

4 e. Beskriv på vilket/vilka sätt begäran om verkställighet inte varit väl anpassad till den enskildes förhållanden i din kommun.

Verkställda begäranden om insatser

5. Hur många begäranden om verkställighet av insatser enligt SoL och LSS har din kommun verkställt på begäran av bosättningskommuner under 2012?

Specificera antal verkställda begäranden efter typ av insats. Ett begärande får endast räknas en gång (ingen dubbelräkning således).

Om svaret är noll, skriv 0. Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

Antal verkställda begäranden som

både rör SoL- och LSS-insatser:

Antal verkställda begäranden som

enbart rör SoL-insatser:

Antal verkställda begäranden som

enbart rör LSS-insatser:

5 a. Innehåller något eller några av dessa begäranden även begäran om verkställighet av hemsjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen 18§ (HSL)?

- Ja
 Nej
 Vet ej

6. Hur många personer har fått verkställda insatser enligt SoL och LSS av din kommun på begäran av bosättningskommuner under 2012?

Specificera antal personer efter typ av insats som personerna fått. En person får endast räknas en gång (ingen dubbelräkning således).

Om svaret är noll, skriv 0. Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

Antal personer som fått verkställda insatser - _____
både SoL- och LSS-insatser:
Antal personer som fått verkställda insatser - _____
enbart SoL-insatser:
Antal personer som fått verkställda insatser - _____
enbart LSS-insatser:

7. Ange vilka bosättningskommuner som din kommun verkställt insatser till enligt SoL och LSS under 2012?

Lista namnen på bosättningskommunerna.

EKONOMI**8. Ange din kommuns kostnad för verkställigheten av insatser enligt SoL, LSS och HSL som utförts på begäran av bosättningskommunerna under 2012.**

Exkludera kostnader för administration som uppkommit till följd av begäran om verkställighet, t.ex. fakturering eller inhämtande av information.

Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

Skriv ut hela beloppet (heltal kronor).

8 a. Ingår kostnad för hemsjukvård i ordinärt boende enligt 18§ HSL i detta belopp?

- Ja
- Nej
- Vet ej

8 b. Ange de administrativa kostnaderna som uppkommit till följd av verkställigheten av insatser under 2012.

Hit räknas t.ex. kostnad för fakturering samt inhämtande av uppgifter.

Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

Skriv ut hela beloppet (heltal kronor).

8 c. Vad ingår i de administrativa kostnaderna? Ange posterna, t.ex fakturering och inhämtning av uppgifter.

Kommentarer:

9. Ange din kommuns ersättning för verkställda insatser enligt SoL, LSS och HSL som utförts på begäran av bosättningskommunerna under 2012.

Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

Skriv ut hela beloppet (heltal kronor).

Kommentarer:

DIN KOMMUN SOM BOSÄTTNINGSKOMMUN

10. Hur många personer bosatta i din kommun har fått verkställda insatser av en annan kommun (vistelsekommun) under 2012?

Om svaret är noll, skriv 0. Om du inte vet svaret lämna fältet tomt.

AVSLUTANDE FRÅGOR

11. Har det uppstått några svårigheter vid verkställigheten av insatser till enskilda som rör ansvarsfördelningen mellan din kommun och bosättningskommunerna under 2012?

T.ex. kring hjälpmedel och hälso- och sjukvårdsinsatser.

- Ja
 Nej – [hoppa till fråga 12](#)

11 a. Beskriv vilka svårigheter som har uppstått:

12. Anser du att lagändringarna lett till en förändrad biståndsbedömning av insatser till enskilda som vistas en kortare tid i din kommun?

T.ex. omfattningen av insatser eller tidsperiod som insatser beviljas.

- Ja
- Nej – hoppa till fråga 13
- Vet ej

12 a. Beskriv på vilket sätt biståndsbedömningen förändrats:

13. Övriga synpunkter:

Bilaga 3. Kvalitetsdeklaration för enkätundersökningar

Inledning

Den 1 maj 2011 infördes förändringar i ansvarsfördelningen mellan kommunerna för insatser till enskilda i socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att följa upp lagändringarna. Som ett led i detta uppdrag har Socialstyrelsen samlat in uppgifter från landets kommuner i syfte att undersöka hur ansvarsfördelningen fungerar efter lagändringarna och om det finns behov av förtydliganden eller andra förbättringar. Denna uppgiftsinsamling omfattade två olika enkäter. Den ena enkäten riktades till landets samtliga kommuner (delstudie 1) och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Den andra enkäten (delstudie 2) riktades till ett urval om 20 semesterkommuner.

Enkät delstudie 1

Datainsamling

Uppgiftsinsamlingen genomfördes genom en webbenkät. Enkäten skickades via kommunens registrator till socialchef eller motsvarande i januari 2013. Enkäten var riktad till landets samtliga kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Den omfattade bland annat frågor om insatser till personer i hemlöshet eller personer som utsatts för våld eller andra övergrepp. Frågorna i enkäten avsåg förhållandena under år 2012.

Statistikens innehåll

Population

Undersökningspopulationen omfattar rikets samtliga kommuner samt stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Totalt omfattar ramen 321 ursvalenheter varav stadsdelarna är 34 stycken. I denna undersökning behandlas stadsdelarna som egna kommuner.

Statistiska mått och redovisningsgrupper

Resultatet av undersökningen redovisas som andelar, till exempel andel kommuner i en redovisningsgrupp som har besvarat en enkätfråga på ett visst sätt. Redovisningsgrupperna är riket samt för vissa redovisningar mindre och större kommuner. De mindre kommunerna är alla kommuner med färre än 30 000 invånare, totalt 209 kommuner. De större kommunerna är alla kommuner med fler än 30 000 invånare samt alla stadsdelar, totalt 112 kommuner och stadsdelar. Kommunindelningen baseras på befolkningsuppgifterna den 31 december 2011.

Tillförlitlighet

Urval

Detta är en totalundersökning, inga urval har gjorts.

Ramtäckning

För att kvalitetsbedöma en undersökning är det viktigt att beakta hur väl rampopulationen stämmer överens med målpopulationen, det vill säga hur väl man nått de objekt man avsåg att mäta. Ramtäckning vad avser kommuner och stadsdelar är komplett.

Mätning

Vissa fel kan uppstå i samband med datainsamlingar. Det finns en rad olika källor till dessa fel, bland annat mätinstrumentet och insamlingssättet. Enkäterna och missiven har konstruerats av ämneskunniga och en frågekonstruktör. Samråd har skett med SKL enligt samrådsförordningen (1982:668). Vidare har enkäten testats i fem kommuner. Testet medförde att vissa frågeformuleringar förtydligades.

Det insamlade materialet har granskats och ett antal fel har hittats. Dessa fel har rättats så långt det har varit möjligt.

Bortfall

Det var 77 kommuner och stadsdelar som inte besvarade enkäten. Det motsvarar ett bortfall på 24 procent. I redovisningsgruppen med kommunerna med fler än 30 000 invånare samt stadsdelarna var det 23 kommuner/stadsdelar som inte besvarade enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 21 procent. I redovisningsgruppen med kommuner med färre än 30 000 invånare var det 54 kommuner som inte besvarade enkäten vilket motsvarar ett bortfall på 26 procent.

Svarsfrekvens

	Antal kommuner	Antal svar	Andel svar i procent
> 30 000 invånare	112	89	79 %
< 30 000 invånare	209	155	74 %
Samtliga	321	244	76 %

När en kommun har besvarat en fråga med ”Vet ej” har detta i de flesta fall behandlats som ett bortfall. I ett fall har ”Vet ej” redovisats som ett svarsalternativ i tabellen. Det gäller frågan om lagändringarna har lett till en tydligare ansvarsfördelning mellan kommunerna. ”Vet ej” ses i detta fall som ett svar då det kan antas att de kommuner som har svarat ”Vet ej” inte har så stor kännedom om lagändringarna. På denna fråga har ”Vet ej” därför inte räknats som ett bortfall utan som en del av resultatet.

Hur många kommuner som har besvarat en fråga med ”Vet ej” varierar mellan olika frågor. Vid beräkningen av andelarna i en redovisningsgrupp har bortfallet ersatts av medelvärdet av de kommuner som besvarat frågan i

redovisningsgruppen (med undantag för det fall då ”Vet ej” har räknats som ett svar i sig och redovisats som ett svarsalternativ i tabellen). Om bortfallskommunerna avviker från de kommunerna som har besvarat frågan blir resultaten missvisande. Med tanke på det stora bortfallet måste resultaten tolkas med försiktighet. För att minska risken för övertolkning av resultaten redovisas bortfallet på varje enskild fråga.

Bortfall på enskilda frågor

Lagändringarna som följs upp hade genomförts omkring ett och ett halvt år innan undersökningen gjordes. Många kommuner hade inte så stor erfarenhet av lagändringarna vid mättillfället och har därför haft svårt att besvara vissa frågor. I dessa fall har kommunerna svarat på svarsalternativet ”Vet ej”.

Det var 28 kommuner som inte kunde ange om lagändringarna har lett till en tydligare ansvarsfördelning när det gäller insatser till personer som utsatts för våld eller andra övergrepp. Motsvarande antal kommuner när det gällde insatser till hemlösa var 36 kommuner.

48 kommuner kunde inte ange om de hade tagit emot någon ansökan från en enskild person bosatt i en annan kommun som ansökt om insatser för att kunna flytta till kommunen på grund av våld eller andra övergrepp.

42 kommuner kunde inte besvara frågan om antalet ärenden som det uppstått skilda meningar kring hade förändrats jämfört med året innan lagändringarna trädde i kraft.

Enkät delstudie 2

Datainsamling

Uppgiftsinsamlingen genomfördes genom en webbenkät. Enkäten skickades i januari 2013 via kommunens registrator till en person med övergripande kännedom om verksamheten, till exempel socialchef eller motsvarande. Enkäten riktades till semesterkommuner och rörde den förändrade ansvarsfördelningen mellan kommunerna för insatser till personer som på grund av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att kunna genomföra en kortare vistelse i annan kommun än bosättningskommunen. Frågorna gäller bland annat i vilken omfattning vistelsekommunerna har bistått bosättningskommunerna med utredning och verkställighet, samt frågor om kommunernas kostnader för att verkställa insatser åt andra kommuner. Enkäten avsåg förhållandena under år 2012.

Statistikens innehåll

Population

Enkäten riktade sig till så kallade typiska semesterkommuner, det vill säga kommuner med ett stort antal sommargäster. En population av semesterkommuner togs fram med hjälp av en lista som SKL hade tagit fram över kommuner som hade höga kostnader för hemtjänst till personer som inte var folkbokförda i kommunen. Dessa kostnader gällde år 2004. Till populationen

fördes även ett slumpvis urval av ytterligare tio kustkommuner, med undantag från större kommuner med över 50 000 invånare.

Statistiska mått och redovisningsgrupper

Några beräkningar av svaren på enkäten till semesterkommunerna har inte gjorts. Enkätsvaren representerar bara de utvalda semesterkommunerna och är inte generaliserbara till landets alla semesterkommuner

Tillförlitlighet

Urval

När det gäller semesterkommunerna gjordes ett urval av 20 kommuner. 10 kommuner valdes ut som enligt SKL:s lista hade de högsta kostnaderna för hemtjänst till personer som var folkbokförda i en annan kommun (Hemtjänst vid semestervistelse. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting; 2005. Cirkulär 2005:109). Dessa tio kommuner var Trosa, Gotland, Simrishamn, Mörbylånga, Orust, Tjörn, Tanum, Laholm, Västervik och Båstad. Från listan över kustkommuner gjordes ett slumpmässigt urval av 10 kommuner. Följande kommuner blev då utvalda: Strömstad, Öckerö, Höganäs, Östhammar, Kramfors, Lysekil, Valdemarsvik, Österåker, Falkenberg och Söderköping.

Ramtäckning

Resultaten av undersökningen i semesterkommunerna representerar bara de kommuner som besvarat enkäten. Det finns ingen över- eller undertäckning av ta ställning till.

Mätning

Det inkomna materialet har granskats och fel har rättats så långt det har varit möjligt. Den uppgift som kommunerna har haft svårast att besvara har varit uppgifterna om kostnader.

Bortfall

Av de tjugo kommuner som fick enkäten var det fyra kommuner som inte besvarade enkäten. Dessutom tillkom ett bortfall på enstaka frågor.