

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

2018-06-15

Kommunstyrelsen

Omsorgsnämnden

Äldrenämnden

Socialnämnden

Kommunfullmäktige för kännedom

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att göra en samlad redovisning av kommunens ej verkställda beslut enligt SoL och LSS samt redogöra för utdömda avgifter och orsaker till att besluten inte har verkställts. Likaså har granskningen syftat till att redogöra för eventuella åtgärder som genomförts för att förhindra återupprepning.

Granskningen visar bland annat att kommunen under den aktuella tidsperioden (2014-2017) har rapporterat cirka 2 700 ej verkställda beslut. De vanligaste orsakerna som rapporterats till varför besluten inte har verkställts är brist på boende och att den enskilde tackar nej till ett erbjudande. Även brist på personal är relativt ofta förekommande.

Utifrån den information som framkommit under granskningen har ett femtiotal av de rapporterade ej verkställda besluten resulterat i fällande domar för kommunen som dömts att betala särskild avgift motsvarande 12,4 mkr.¹ Majoriteten av de fällande domarna avser bostad med särskild service (LSS) och återfinns inom omsorgsnämndens ansvarsområde.

Bland vidtagna åtgärder uppges fler boenden/boendeplatser vara en viktig del. Enligt vad som framkommit under granskningen har det under en längre period varit brist på olika former av boenden. Vidare uppges att det numera byggs bostäder, både av kommunen och av externa byggherrar. Framförallt rör bristen på bostäder omsorgsförvaltningen där det även fortsättningsvis bedöms finnas ett utökat behov av boenden samt äldreförvaltningen där bedömningen görs att antalet platser framöver kommer att motsvara det förväntade behovet. Enligt uppgift tas nu en gemensam lokalförsörjningsplan fram för omsorgsförvaltningen, äldreförvaltningen, socialförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen. När det kommer till brist på personal uppges att man arbetar aktivt med rekrytering.

¹ Då dessa kostnader har registrerats och hanterats olika inom respektive nämnd/verksamhet är inte siffrorna absoluta eller jämförbara med varandra.

Det framkommer också att rutiner, arbetsprocesser och dokumentation är viktiga delar för att undvika att beslut inte verkställs samt att beslut som inte verkställs av olika anledningar leder till utdömda avgifter.

Vi har under granskningens genomförande också noterat brister i de statistiksammanställningar som vi tagit del av. Vi ser även vissa skillnader gällande hantering av de ej verkställda besluten, både över tid och mellan de respektive nämnderna.


Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnderna att:

- se över formerna för sammanställning av statistikrapporter samt säkerställa att denna är korrekt och ändamålsenlig
- se över möjligheterna att kunna särskilja antalet rapporterade ej verkställda beslut från enskilda individärenden samt se över möjligheten att kunna följa enskilda ärenden, exempelvis vad gäller IVO:s begäran av yttranden, vitesförelägganden och domslut
- säkerställa dokumentationen, exempelvis genom att tydligt dokumentera om den enskilde avböjer erbjudande om insats, i syfte att undvika att på felaktiga grunder dömas till särskild avgift
- tillse att aktuella rutiner och/eller riktlinjer finns gällande hantering och rapportering av verkställda beslut
- se över delegationsordningar så att dessa är uppdaterade vad gäller hantering och rapportering av ej verkställda beslut
- ta fram en plan för att långsiktigt säkerställa tillgången till boende, framförallt till bostad med särskild service (omsorgsförvaltningen)

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-10-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen


Karolina Larfors, ordförande



Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

Revisionsrapport
Uppsala kommun

KPMG AB

2018-06-15

Antal sidor 25

Antal bilagor



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	4
2.2	Avgränsningar	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvarig	4
2.6	Metod	4
2.7	Uppdrag och lagstiftning	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Omsorgsnämnden	6
3.2	Socialnämnden	13
3.3	Äldrenämnden	19
4	Slutsats och rekommendationer	24



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att göra en samlad redovisning av kommunens ej verkställda beslut enligt SoL och LSS samt redogöra för utdömda avgifter och orsaker till att besluten inte har verkställts. Likaså har granskningen syftat till att redogöra för eventuella åtgärder som genomförts för att förhindra återupprepning.

Granskningen visar bland annat att kommunen under den aktuella tidsperioden (2014-2017) har cirka 2 700 rapporteringar gällande ej verkställda beslut. Detta speglar dock inte antalet faktiska ärenden som ej verkställts inom tre månader då ett ärende kan rapporteras flera gånger (till dess att det verkställs). Flest beslut rapporterades 2015. Nästan hälften av alla rapporterade beslut ligger inom omsorgsnämndens ansvarsområde och gäller framförallt beslut om bostad med särskild service inom ramen för LSS (43,5 %). Inom socialnämndens ansvarsområde är det framförallt beslut om bostadssociala kontrakt följt av kontaktfamilj som rapporterats som ej verkställda. Motsvarande för äldreomsorgen avser boende, framförallt särskilt boende demens (67,9 %).

Utifrån den information som framkommit under granskningen har ett femtiotal av de rapporterade ej verkställda besluten resulterat i fällande domar för kommunen som dömts att betala särskild avgift motsvarande 12,4 mkr.¹ Majoriteten av de fällande domarna avser bostad med särskild service (LSS) och återfinns inom omsorgsnämndens ansvarsområde.

De vanligaste orsakerna som rapporterats till varför besluten inte har verkställts är brist på boende och att den enskilde tackar nej till ett erbjudande. Även brist på personal är relativt förekommande.

Bland vidtagna åtgärder uppges fler boenden/boendeplatser vara en viktig del. Enligt vad som framkommit under granskningen har det under en längre period varit brist på olika former av boenden. Vidare uppges att det numera byggs bostäder, både av kommunen och av externa byggherrar. Framförallt rör bristen på bostäder omsorgsförvaltningen där det även fortsättningsvis bedöms finnas ett utökat behov av boenden samt äldreförvaltningen där bedömningen görs att antalet platser framöver kommer att motsvara det förväntade behovet. Enligt uppgift tas nu en gemensam lokalförvaltningsplan fram för omsorgsförvaltningen, äldreförvaltningen, socialförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen. När det kommer till brist på personal uppges att man arbetar aktivt med rekrytering.

Det framkommer också att rutiner, arbetsprocesser och dokumentation är viktiga delar för att undvika att beslut inte verkställs samt att beslut som inte verkställs av olika anledningar leder till utdömda avgifter.

Vi har under granskningens genomförande också noterat brister i de statistiksammansättningar som vi tagit del av. Vi ser även vissa skillnader gällande hantering av de ej

¹ Då dessa kostnader har registrerats och hanterats olika inom respektive nämnd/verksamhet är inte siffrorna absoluta eller jämförbara med varandra.



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

verkställda besluten, både över tid och mellan de respektive nämnderna. Riktlinjer gällande hantering av ej verkställda beslut finns till viss del.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnderna att:

- se över formerna för sammanställning av statistikrapporter samt säkerställa att denna är korrekt och ändamålsenlig
- se över möjligheterna att kunna särskilja antalet rapporterade ej verkställda beslut från enskilda individärenden samt se över möjligheten att kunna följa enskilda ärenden, exempelvis vad gäller IVO:s begäran av yttranden, vitesförelägganden och domslut
- säkerställa dokumentationen, exempelvis genom att tydligt dokumentera om den enskilde avböjer erbjudande om insats, i syfte att undvika att på felaktiga grunder dömas till särskild avgift
- tillse att aktuella rutiner och/eller riktlinjer finns gällande hantering och rapportering av ej verkställda beslut
- se över delegationsordningar så att dessa är uppdaterade vad gäller hantering och rapportering av ej verkställda beslut
- ta fram plan för att långsiktigt säkerställa tillgången till boende, framförallt till bostad med särskild service (omsorgsförvaltningen)

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att göra en samlad redovisning av kommunens ej verkställda beslut enligt SoL och LSS samt redogöra för utdömda avgifter och orsaker till att besluten inte har verkställts. Likaså har granskningen syftat till att redogöra för eventuella åtgärder som genomförts för att förhindra återupprepning.

Barn, unga, äldre och personer med funktionsnedsättning får inte alltid den hjälp och det stöd som de har lagstadgad rätt till. Kommunens socialnämnd, eller motsvarande är skyldig att rapportera om en beviljad insats inte verkställts inom tre månader.

Nämnden är skyldig att rapportera till Inspektionen för vård och omsorg, IVO, om beviljat bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS inte har verkställts tre månader efter beslut. Nämnden ska även rapportera om en insats har avbrutits och inte verkställts på nytt inom tre månader.

Om ett beslut inte verkställts inom tre månader ska kommunerna rapportera detta till IVO. Kommunerna rapporterar kvartalsvis. Om IVO bedömer att den enskilde har fått vänta oskäligt länge på att ett beslut ska verkställas kan myndigheten ansöka om utdömande av en särskild avgift hos förvaltningsrätten.

Uppsala kommun har de senaste åren blivit dömd till särskild avgift i flera fall.



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

2.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med granskningen har varit att göra en samlad redovisning av kommunens ej verkställda beslut enligt SoL och LSS samt redogöra för utdömda avgifter och orsaker till att besluten inte har verkställts. Likaså har granskningen syftat till att redogöra för eventuella åtgärder som genomförts för att förhindra återupprepning.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Vilka ej verkställda beslut enligt SoL respektive LSS har rapporterats under perioden 2014-2017?
- Hur många ej verkställda beslut har resulterat i utdömda avgifter, vilka belopp och vilken typ av bistånd rör det sig om?
- Vilka är de bakomliggande orsakerna till att besluten ej verkställs?
- Vilka åtgärder har vidtagits för att återupprepning ska förhindras?

2.2 Avgränsningar

Granskningen har omfattat gynnande beslut inom omsorgsnämnden, socialnämnden och äldrenämnden.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen
- Socialtjänstlagen
- Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser omsorgsnämnden, socialnämnden och äldrenämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Jenny Malmsjö, revisor under ledning av Mats Lundberg, certifierad kommunal revisor.

Rapporten har lämnats för sakgranskning till förvaltningsdirektör och enhetschef vid omsorgsförvaltningen, enhetschefer vid socialförvaltningen och förvaltningsdirektör samt avdelningschef vid äldreförvaltningen.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt analys av framförallt kommunens statistikrapporter gällande rapporterade ej verkställda beslut. Intervjuer har där- efter genomförts med utvalda tjänstemän.

Vad gäller den statistik som vi tagit del av bör det tydliggöras att denna avser rapporteringstillfällen, vilket innebär att ett unikt beslut kan rapporteras flera gånger. Anledningen

Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

till detta är att samtliga beslut som inte verkställts inom tre månader från den dagen då beslutet fattas ska rapporteras till IVO och rapporteras därefter varje kvartal fram till dess att beslutet är verkställt eller avslutat. Detta innebär att en individ med ett beslut som inte verkställts under ett år återfinns i statistiken minst tre gånger. Där information om hur många individärenden rapporteringen faktiskt avser har funnits tillgänglig har detta redovisats under respektive nämnd/förvaltning. Med individärenden menas här unika beslut kopplat till en individ. Det vill säga att en individ med två unika beslut om insats som inte verkställs redovisas två gånger. Detta innebär att det redovisas fler rapporterade ej verkställda beslut/unika beslut än individärenden. Det innebär också att desto längre väntetiden är för att ett beslut ska verkställas eller desto fler gånger den enskilde tackar nej till ett erbjudande om insats, desto fler rapporterade ej verkställda beslut redovisas i vår sammanställning.

2.7 Uppdrag och lagstiftning

Socialtjänstlagen (SoL)² är en ramlag som ger kommunen stor frihet att utforma verksamheten utifrån lokala förutsättningar och behov. I lagen anges bland annat att den som själv inte kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska också utformas så att det stärker individens möjligheter att leva ett självständigt liv.

Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)³ är en rättighetslag som syftar till att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer som tillhör någon av de tre i lagen beskrivna personkretsarna. Den som omfattas av lagen ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. LSS inskränker inte rättigheter som en enskild person kan ha enligt annan lag. Om en insats kan ges enligt såväl SoL som LSS ska individer som tillhör någon av personkretsarna få hjälp att göra sin ansökan i enlighet med LSS. Det är dock den enskilde som, efter att ha blivit informerad, väljer utifrån vilken lag insatser söks.

Enligt SoL (16 kap. 6 §) och LSS (§ 28) är kommunen skyldig att till IVO (som är tillsynsmyndighet) och kommunens revisorer kvartalsvis rapportera alla gynnande beslut som inte har verkställts inom tre månader samt alla beslut som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkt för beslutet och vilken typ av insats beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet. Gynnande beslut som rapporterats som ej verkställda ska när de verkställs rapporteras till IVO och revisorerna. Nämnden ska också till fullmäktige lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut som inte har verkställts, vilken typ av insats som avses och hur lång tid som förflutit från dagen för beslutet.

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahållit en insats ska enligt lag åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften fastställs till lägst 10 000 kronor och högst en miljon kronor utifrån hur lång tid dröjsmålet pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Syftet är att en kommun inte medvetet ska kunna ådra sig sanktionsavgift med ett lägre belopp än vad det skulle kosta att tillhandahålla insatsen. Avgiften kan sättas till ett lägre belopp om den enskilde har tackat nej till godtagbart erbjudande innan tidpunkten för

² Socialtjänstlag (2001:453)

³ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

2018-06-15

skälig tid överskridits. Hur domstolarna räknar ut avgifterna varierar men generellt sett visar rättspraxis att avgifterna beräknas utifrån mellanskillnaden mellan kostnaden för planerade insatser och faktiska kompenserande insatser. Till det tillkommer en repressiv del motsvarande 25 procent.

Enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar är kommunen skyldig att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Kommunen är också skyldig att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen.

3 Resultat av granskningen

Som tidigare nämnts avser granskningen tre nämnder och de ej verkställda beslut som rapporterats inom nämndernas verksamhetsområden. Under granskningen framkom att organisationen under de senaste åren genomgått två större omorganisationer som bland annat inneburit att nämnden för hälsa och omsorg upphörde 2015 och omsorgsnämnden tillkom istället. I samband med detta flyttades även vissa delar av den tidigare nämndens ansvar över till andra nämnder samtidigt som vissa delar av äldrenämndens ansvarsområden flyttades till omsorgsnämnden. Vid årsskiftet 2016/2017 gick organisationen dessutom från att ha varit en utpräglad beställar-/utförarorganisation till att bli en mer traditionell förvaltningsorganisation. Omorganisationerna uppges ha påverkat både verksamheternas arbete samt hur rapporteringen av de ej verkställda besluten har hanterats, vilket i sin tur har haft effekt på den statistik som redovisats. Detta tillsammans med vissa variationer i rapporteringen samt risk för en viss felmarginal i samband med vår tolkning av inhämtat material gör att den statistik som redovisas i denna granskning bör tolkas som vägledande och inte som en absolut sanning. Det bör också noteras att om inget annat anges avser de rapporterade ej verkställda besluten antal rapporteringar och inte antal individärenden. Anledningen till detta är att beslut som inte verkställs ligger kvar och rapporteras på nytt var tredje månad. Detta innebär exempelvis att ett beslut som inte verkställts på ett år rapporteras vid minst tre tillfällen. Där information om hur många individärenden rapporteringen faktiskt avser har funnits tillgänglig har detta redovisats under respektive nämnd/förvaltning.

Vad gäller hantering och rapportering av ej verkställda beslut hanteras detta separat inom de olika förvaltningarna och ser därför lite olika ut.

3.1 Omsorgsnämnden

Enligt reglementet och verksamhetsplanen ansvarar omsorgsnämnden för omsorg, service och viss sysselsättning inom socialpsykiatri och verksamheter enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) oavsett ålder. Nämnden ansvarar också för service, vård och omsorg enligt socialtjänstlagen (SoL) i ordinärt och särskilt boende för personer upp till 65 år samt för personer som fyllt 17 år och har ett vårdbehov enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL) som uppgår till mer än 14 dagar.^{4,5}

⁴ Uppsala kommun, *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun*

⁵ Uppsala kommun, Verksamhetsplan och budget 2018 För omsorgsnämnden, 2018-01-31



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

För 2018 har omsorgsnämnden en budget på cirka 1,6 miljarder kronor och inom förvaltningen arbetar cirka 2 650 medarbetare. Under 2017 gjordes 4 665 utredningar och fattades 5 531 beslut. Vid tidpunkten för granskningen fanns cirka 3 700 individer med biståndsbeslut inom nämndens ansvarsområde. Förvaltningen är indelad i fem avdelningar, *Arbete och bostad*, *Socialpsykiatri*, *Ordinärt boende*, *Hälso- och sjukvård* samt *Systemledning*. Under avdelningen för *Systemstöd* finns enheten för *Strategi och avtal*, där ansvaret för rapporteringen av ej verkställda beslut ligger.

Av delegations- och arbetsordningen för nämnden framgår att det är enhetschefens ansvar att rapportera ej verkställda beslut. I praktiken följs dock den rutin som finns framtagen i vilken det framgår att det är handläggarens ansvar att rapportera de ej verkställda besluten till den uppdragsstrateg som sedan sammanställer och vidare rapporterar informationen. Enligt kompletterande uppgifter kommer ändring av delegat för inrapportering av ej verkställda beslut att tas upp som ett ärende till nämnden i juni.

Efter att IVO i samband med tillsyn 2015 konstaterat att rapporteringen av ej verkställda beslut inte skett korrekt, att återrapportering inte sker och att inspektionen inte fått svar trots flera påminnelser beslutade IVO att nämnden skulle redovisa hur man säkerställer att uppgifter i individrapporterna är korrekta och att återrapportering av ej verkställda beslut sker korrekt. Detta resulterade i att en rutin för ej verkställda beslut togs fram (bland annat för att minska risken för verkställda eller avslutade beslut ligger kvar i verksamhetssystemet). I samband med detta genomfördes även en utbildning kring vikten av att besluten verkställs i verksamhetssystemet.

3.1.1 Ej verkställda beslut

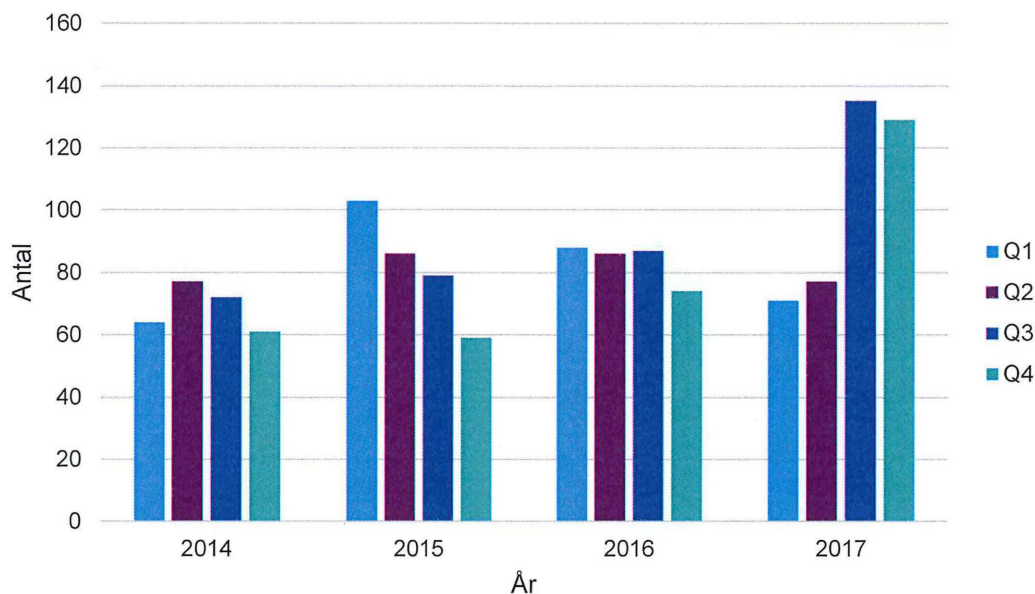
Enligt de statistikrapporter som vi tagit del av framgår att 1 348 rapporteringar av ej verkställda beslut har gjorts under perioden 2014-2017, varav 977 beslut enligt LSS och 371 beslut enligt SoL. Detta innebär att det i genomsnitt rapporteras drygt 84 ärenden per kvartal. Då ett ej verkställt beslut rapporteras varje kvartal fram till dess att det verkställts eller avslutats rapporteras vissa enskilda individärenden vid upprepade tillfällen vilket resulterar i att antalet rapporterade ej verkställda beslut vanligtvis är betydligt fler än antalet faktiska individärenden. Vi har dock för omsorgsförvaltningen inte kunnat fastställa hur många individärenden det rör sig om under den aktuella perioden.

Generellt har antalet rapporterade beslut ökat under den aktuella perioden, från 274 beslut 2014 till 412 beslut 2017. År 2015 övergick dessutom ansvaret för bostadssociala kontrakt enligt SoL från omsorgsnämnden till socialnämnden. Samtidigt övertog omsorgsnämnden ansvaret för bland annat personer 65 år och äldre med LSS-beslut och äldre som tidigare tillhört socialpsykiatrin.

Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15



Figur 1. Antal rapporterade ej verkställda beslut inom omsorgsförvaltningen under perioden 2014-2017. Observera att det 2014-2015 pågick en omorganisation som bland annat innebar att nämndernas ansvar för personer över 65 år ändrades varpå omsorgsnämnden bland annat övertog ansvaret för personer med LSS-beslut och de som tidigare tillhört socialpsykiatrin.

De ej verkställda beslut som rapporterats rör framförallt bostad med särskild service enligt LSS (587 beslut/rapporteringar) följt av kontaktperson, både enligt LSS och SoL (172 respektive 173 beslut/rapporteringar). Eftersom väntetiden för att ett beslut ska verkställas ibland är lång innebär det att enskilda ärenden/beslut rapporteras flera gånger.

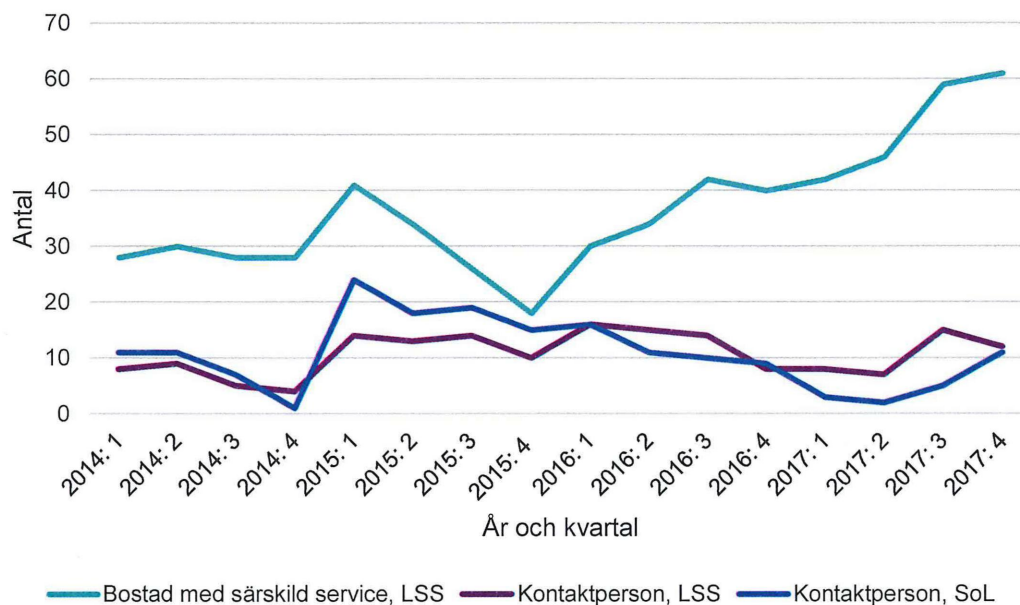
Antal rapporterade ej verkställda beslut som avser bostad med särskild service har ökat de senaste åren. I december 2017 rapporterades 61 ej verkställda beslut till följd av att denna insats inte verkställdes. Samtidigt framgår av nämndens plan för hållbart boende⁶ att det totalt sett under 2017 fattades 46 nya beslut om bostad med särskild service.

⁶ Uppsala kommun, *Plan för hållbart boende 2018-2022*, 2018-03-08

Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15



Figur 2. De tre mest förekommande rapporterade ej verkställda besluten över tid.

Vad gäller bostad med särskild service kan ses en minskning av ej verkställda beslut i slutet av 2015 vilket uppges bero på att nämnden då av fullmäktige fick utökade ekonomiska medel för att genom ramavtal utöka antalet boendeplatser. Avtalet kvarstår, liksom det utökade antalet platser men till följd av ökat behov har de ej verkställda besluten återigen ökat. Antal beslut om kontaktperson som rapporterats som ej verkställda är mer konstant över tid.

3.1.2 Utdömda avgifter

Enligt uppgift finns sedan 2015 statistik över ärenden där IVO begärt yttranden från nämnden, men denna statistik är inte kopplad till domstolsbeslut. Under perioden 2015-2017 har IVO begärt yttranden i 66 ärenden och ansökt om särskild avgift i 43 av dessa. Enligt representant för förvaltningen är den huvudsakliga anledningen till att en samlad bild saknas att olika personer har hanterat olika delar i processen.

Statistik över hur mycket som betalas ut till följd av domar om särskild avgift finns i ekonomisystemet Agresso. Enligt uppgifter från representant för förvaltningen har cirka tolv miljoner kronor betalats ut under den aktuella perioden till följd av att förvaltningsrätten i 51 ärenden beslutat om vite på grund av att beslut inte verkställts i skälig tid. Stor del av dessa utdömda avgifter (motsvarande 29 ärenden och 9,5 mkr) avser bostad med särskild service för vuxna, varav drygt hälften betalades ut 2014. Dock finns en viss eftersläpning vilket innebär att utdömda avgifter betalas ut långt efter att den rapporterade händelsen inträffat.



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

Tabell 1. Utbetalda avgifter under perioden 2014-2017 till följd av ej verkställda beslut.

<i>Insats</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Totalt (kr)</i>
<i>Bostad med särskild service</i>	5 533 000	2 020 000	1 808 000	910 025	9 543 025
<i>Bostad med särskild service, barn</i>	0	0	0	241 000	241 000
<i>Kontaktperson</i>	25 000	20 700	48 000	84 900	178 600
<i>Korttidsvistelse</i>	70 000	0	133 500	879 800	1 83 300
<i>Ledsagarservice, LSS</i>	0	38 000	69 300	65 000	172 300
<i>Ledsagning, SoL</i>	10 200	0	0	0	10 200
<i>Psykatriboende</i>	89 900	148 000	656 000	0	893 9000
<i>Totalt (kr)</i>	5 730 114	2 228 715	1 988 816	2 182 742	12 122 325

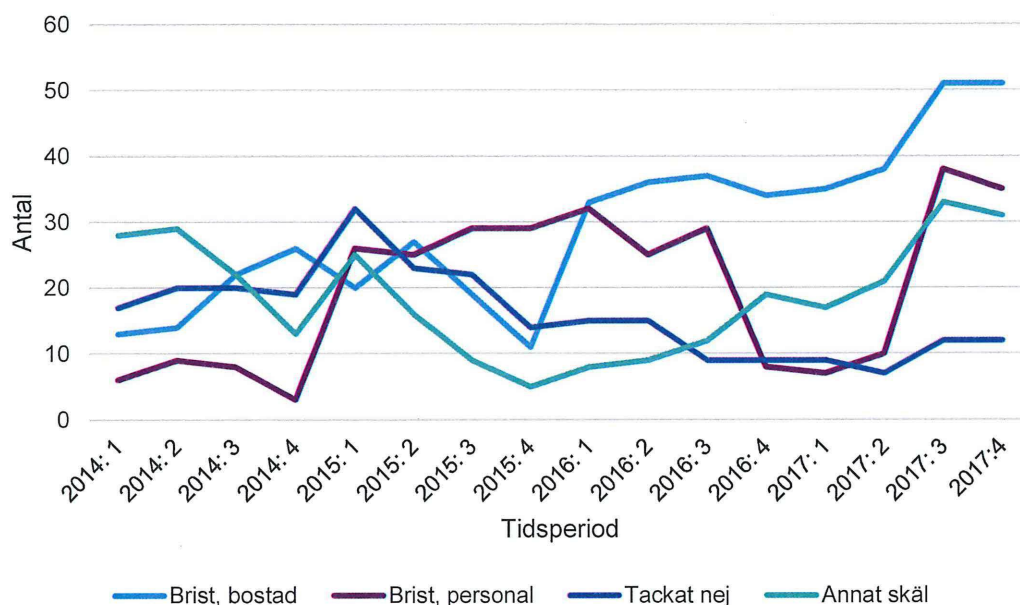
3.1.3 Bakomliggande orsaker

Generellt sett är den vanligaste orsaken till varför beslut rapporterats som ej verkställda resursbrist, ledig bostad (35 %) följt av resursbrist, personal (24 %). Ytterligare 19 procent av de angivna orsakerna är att individen tackat nej till ett eller flera erbjudanden.

Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15



Figur 3. Rapporterade orsaker varför beslut ej verkställts.

Bostad med särskild service är, som nämnts tidigare, den mest förekommande rapporterade insatsen som inte verkställs inom tre månader. Utifrån de ärenden som verkställts efter att först ha rapporterats som ej verkställda kan ses att den genomsnittliga väntetiden för att ett beslut om bostad med särskild service ska verkställas är nästan ett år och tio månader. Denna väntetid ska dock inte förväxlas med den genomsnittliga väntetiden för att ett beslut om bostad med särskild service ska verkställas. Enligt mätvärde från ett av nämndens mål kan ses att medelväntetiden från beslut till insats avseende boende enligt LSS är cirka 14 månader, högre än rikssnittet på 142 dagar⁷. I skrivande stund uppges att det finns 54 personer som väntar på denna form av boende i Uppsala kommun. Samtidigt framgår av nämndens plan för hållbart boende att det 2017 fattades 46 nya beslut om bostad med särskild service⁸.

Orsakerna till att besluten inte har kunnat verkställas är enligt intervjupersonerna flera. Framförallt handlar det om att utbudet på olika sätt inte motsvarar efterfrågan, att nämnden inte har haft tillgång till det antal boendeplatser som det funnits behov av. Orsaken till detta har enligt intervjupersonerna delvis förändrats över tid och gått från att kommunen i stort inte har haft tillgång till befintliga boenden och inte heller tillskapat nya till att det idag främst handlar om att nämndens egen budget begränsar antalet platser (utifrån nuvarande budget uppges utrymme kunna skapas för beställning av en gruppboendestad med totalt sex platser). Även om det är omsorgsnämnden som har ansvaret att sörja för att det finns tillgång till lämplig bostad för den aktuella målgruppen är det kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret att anskaffa lokaler, vilka sedan hanteras av stadsbyggnadsförvaltningen.

⁷ Uppsala kommun, Verksamhetsplan och budget 2018 För omsorgsnämnden, 2018-01-31

⁸ Uppsala kommun, Plan för hållbart boende 2018-2022, 2018-03-08



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

Utifrån de uppgifter som kommunen lämnat kan ses att brist på bostad uppges som orsak i 61 procent av de rapporterade ej verkställda besluten. Antalet rapporterade ej verkställda beslut där orsaken uppges vara brist på bostad ökade under 2016 och 2017.

Att personer av olika anledningar väljer att tacka nej till det boende som erbjuds bidrar också till att fler ej verkställda beslut rapporteras (samma beslut rapporteras flera gånger). Att tacka nej till ett erbjudande är den näst vanligaste orsaken (28 %) till att beslut om bostad med särskild service inte kan verkställas. Vanligaste orsaken är resursbrist, ledig bostad (61 %). Att personer väljer att tacka nej till boendeplatser beror enligt intervjupersonerna främst på två saker, dels önskemål om specifikt boende eller geografiskt läge, dels på grund av att bostadsbristen resulterat i att föräldrar till barn där behov av boende kan förutses i tidigt skede ansöker om boende och erbjuds sådant innan barnet/föräldern känner sig redo att flytta. Idag finns ingen begränsning i hur många gånger en individ kan tacka nej till ett erbjudande.

När det gäller kontaktperson är resursbrist, personal den vanligaste orsaken till att besluten inte verkställs. Annat skäl uppges också i stor utsträckning till varför beslutet inte verkställts. Av kommentarerna till de statistiksammansättningar som vi tagit del av framgår att annat skäl exempelvis kan vara att utföraren har haft svårt att få tag på brukaren, individen är tveksam till insatsen eller att det har varit svårt att hitta lämplig person. Enligt intervjupersonerna har det också varit svårt att rekrytera kontaktpersoner samtidigt som verksamheten kring tillsättande av kontaktpersoner inte har fungerat optimalt. Även avlösarservice och ledsagarservice uppges vara svårt att verkställa till följd av personalbrist.

Tidigare arbetssätt och hur verksamheten har varit organiserad har också påverkat möjligheten att verkställa beslut. Som exempel ges den tidigare beställar-/utförarorganisationen där de utdömda särskilda avgifterna endast drabbade beställarsidan men inte utförarna. Även bristande dokumentation har bidragit till att fler beslut rapporterats som ej verkställda.

Ytterligare en orsak som påverkat verkställigheten enligt intervjupersonerna är det arbetsmiljöproblem som förekommit inom en av enheterna och som bland annat har inneburit en ökad personalomsättning. En översyn av verksamheten har därför genomförts och intervjupersonerna uppger att åtgärder har vidtagits och att verksamheten idag fungerar bättre samtidigt som antalet verkställda beslut har ökat. Verksamheten är dock medveten om att den tidigare förekommande problematiken kommer att leda till negativa konsekvenser, inte minst i form av domar och särskilda avgifter.

3.1.4 Åtgärder

Enligt intervjupersonerna har kommunen på senare år haft en mer effektiv ekonomistyrning och flera effektiviseringar har genomförts vilket har bidragit till att kommunen generellt sett är bättre rustad idag än tidigare. Detta har bland annat resulterat i att det finns större möjligheter för om- och nybyggnation samt ett ökat intresse bland byggherrar. Under 2018 öppnades exempelvis tre nya LSS-boenden (ett serviceboende och två gruppboenden). Dessutom finns planer på ytterligare boenden. År 2017 startade också ett gruppboende med inriktning mot yngre personer med demens. Då denna form av boende inte förekommer i alla kommuner har förfrågningar om förhandsbesked ökat märkvärt enligt intervjupersonerna.



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

Behov finns dock att tillskapa ytterligare platser, vilket också lyfts i den plan för hållbart boende som nyligen togs fram. Sådan plan har även tagits fram tidigare men beskrivs nu ha blivit mer ändamålsenlig.

I nuvarande plan lyfts behovet av två nya gruppboendestäder och ett trapphusboende redan detta år samt att beståndet behöver utökas med ytterligare tre gruppboendestäder och ett trapphusboende per år från 2019 och fyra år framåt. Av planen framgår också att kostnaderna för bland annat särskilda avgifter förväntas öka om ingen förändring sker. Under hösten 2018 planeras också en strategisk lokalförsörjningsplan, vilken ska vara gemensam för omsorgsförvaltningen, äldreförvaltningen, socialförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen.

Inom den egna förvaltningen har organisationen förändrats till att inte på samma sätt som tidigare bestå av särskilda beställar- och utförarenheter. Det arbetsmiljöproblem som identifierats på en av enheterna har också hanterats enligt intervjupersonerna och verkställigheten av beslut har nu ökat. Dock kommer sannolikt en eftersläpning av ej verkställda beslut att bli tydlig framöver.

Intervjupersonerna gör också bedömningen att de särskilda avgifterna till följd av ej verkställda beslut har minskat, vilket uppges beror på att man arbetat mer med uppföljning och dokumentation. Exempelvis dokumenteras nu i större utsträckning när en individ fått ett erbjudande om exempelvis boende eller kontaktperson. Fortfarande finns dock vissa förbättringsområden. Exempelvis ser man ett behov av att i större utsträckning avsluta ej verkställda beslut där behov inte längre föreligger. Just nu pågår också ett arbete där man går igenom alla ej verkställda beslut som rör beslut om någon form av boende. Detta för att se hur man kan effektivisera arbetsprocessen.

När det kommer till statistik och rapportering av ej verkställda beslut menar intervjupersonerna att denna inte har varit fullt utvecklad tidigare men att detta har blivit bättre under 2017 och upplevs nu fungera bra.

3.1.5 *Kommentarer*

Omsorgsförvaltningen är en relativt stor förvaltning som årligen fattar ett stort antal beslut gällande insatser till enskilda individer. Vår bedömning utifrån den information som framkommit under granskningen är att vissa av de rapporterade ej verkställda besluten (och kanske även utdömda avgifter) hade kunnat undvikas, bland annat genom tydligare arbetsprocesser, rutiner och dokumentation.

I samband med granskningens genomförande har vi också noterat vissa brister bland annat i de statistikrapporter som lämnas till fullmäktige.

Vad gäller rapportering av ej verkställda beslut har vi även noterat att de riktlinjer som hänvisats till inte fullt överensstämmer med den information som finns angiven i nämndens delegations- och arbetsordning. Vi ser dock positivt på det faktum att det finns en rutin för uppföljning och rapportering av ej verkställda beslut.

3.2 **Socialnämnden**

Nämnden ansvarar för individ- och familjeomsorg, vilket bland annat inkluderar stöd till barn och ungdomar, deras föräldrar och till personer med beroendeproblematik. Nämnden ansvarar även för bostadssociala frågor, mottagande av ensamkommande barn,

Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

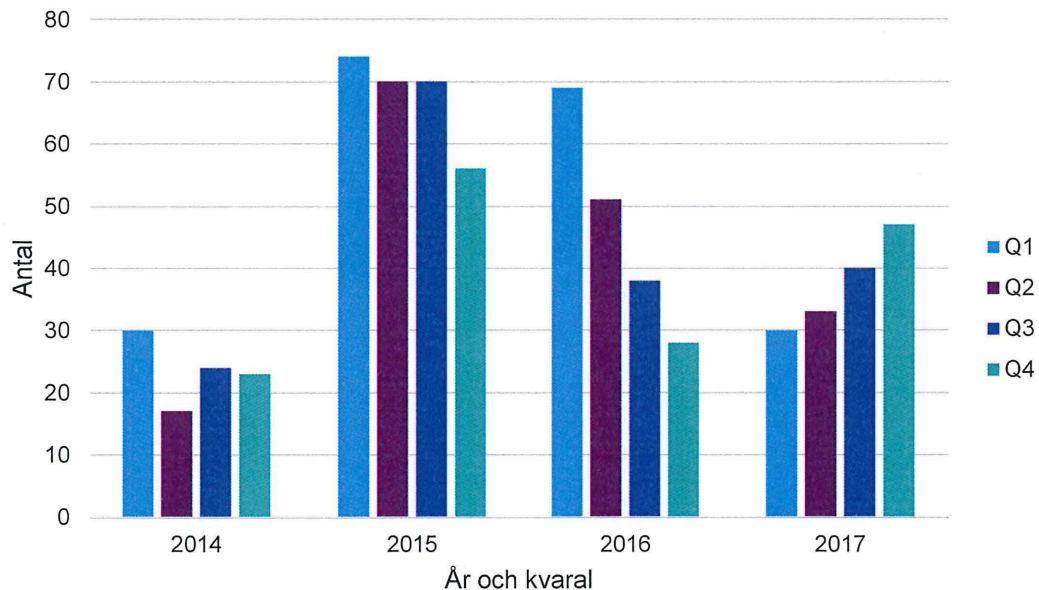
2018-06-15

EU-migranter, familjerättsliga frågor, samordning av arbetet för att motverka våld i nära relationer och för insatser för den nationella minoriteten romer.^{9,10}

Socialförvaltningen är indelad i fem avdelningar, *Vuxen*, *Barn* och *Ungdom* samt en avdelning för *Behandlings- och utredningshem* och en för *Ensamkommande barn och ungdom*. Dessutom finns en enhet för verksamhetsnära stöd, där ansvaret för att sammanställa och rapportera ej verkställda beslut till fullmäktige och kommunens revisorer ligger inom avdelningen för systemledning. Rapportering till IVO bygger på information från enhetscheferna och rapporteras in av två handläggare.

3.2.1 Ej verkställda beslut

Utifrån det material vi har tagit del av kan vi utläsa 700 ej verkställda beslut inom nämndens verksamhetsområde under perioden 2014-2017. År 2015 rapporterades 270 ej verkställda beslut, vilket uppges motsvara 58 individärenden. Motsvarande för 2016 visar på 186 ärenden fördelat på 49 individer. Att antalet rapporterade ej verkställda beslut är fler än antalet individärenden beror på att ett ärende rapporteras till dess att det verkställs, vilket innebär att samma ärende kan rapporteras flera gånger.



Figur 4. Antal rapporterade ej verkställda beslut inom socialförvaltningen under perioden 2014-2017.

Som nämnts tidigare har kommunen genomgått två större omorganisationer, vilket också visar sig i statistiken över ej verkställda beslut. I ovanstående figur kan exempelvis ses att antalet rapporterade ej verkställda beslut är högre åren 2015-2017 vilket beror på att den tidigare barn- och ungdomsnämnden ersattes med den nuvarande socialnämnden

⁹ Uppsala kommun, *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun*

¹⁰ Uppsala kommun, *Verksamhetsplan och budget 2018 För socialnämnden, 2017-12-20*

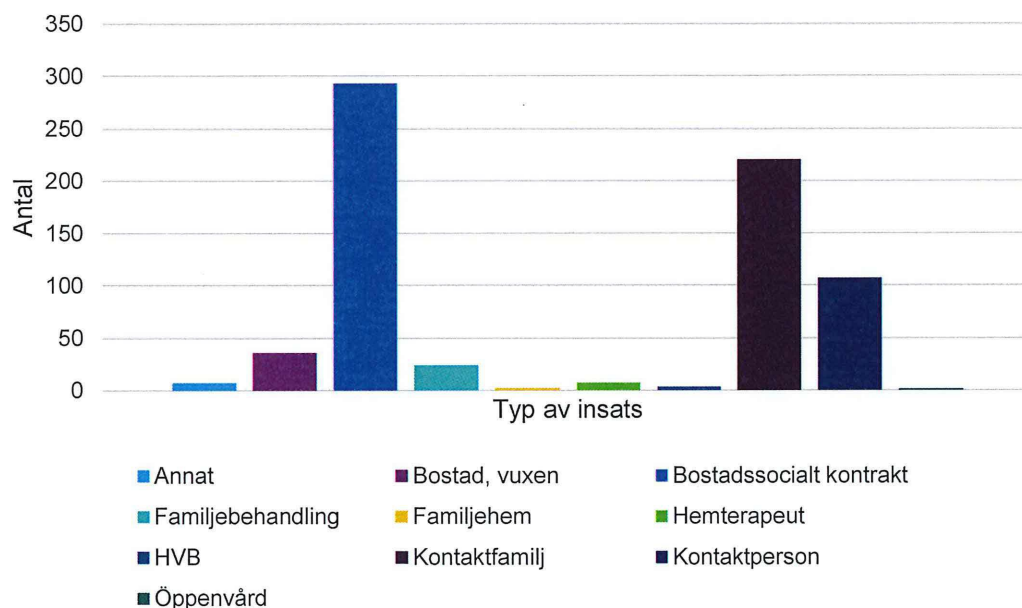
Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

vilket i stort medförde att även ärenden gällande vuxna placerades under nämndens ansvarsområde.

Totalt sett rör det sig om nio olika former av insatser som rapporterats som ej verkställda under den aktuella perioden. Beslut om bostadssocialt kontrakt är den mest förekommande typen av insats som rapporterats som ej verkställd (293 beslut) följt av beslut om kontaktfamilj som utgör 220 av de totalt 700 ej verkställda besluten samt kontaktperson (107 beslut).



Figur 5. Antal rapporterade ej verkställda beslut inom socialförvaltningen under perioden 2014-2017 fördelat efter typ av insats.

Antalet bostadssociala kontrakt som rapporterades som ej verkställda ökade i slutet av 2014 i samband med att nämndens ansvarsområde utökades till att även omfatta vuxna. Under andra kvartalet 2015 rapporterades flest antal bostadssociala kontrakt (51) men har därefter minskat till att det under 2017 inte rapporterades några ej verkställda beslut för denna insats. Dock bör beaktas att med bostad vuxna avses många gånger just insatsen bostadssocialt kontrakt. Hur lång tid tillbaka i tiden det har rapporterats på detta sätt framkommer inte vid intervjuer.

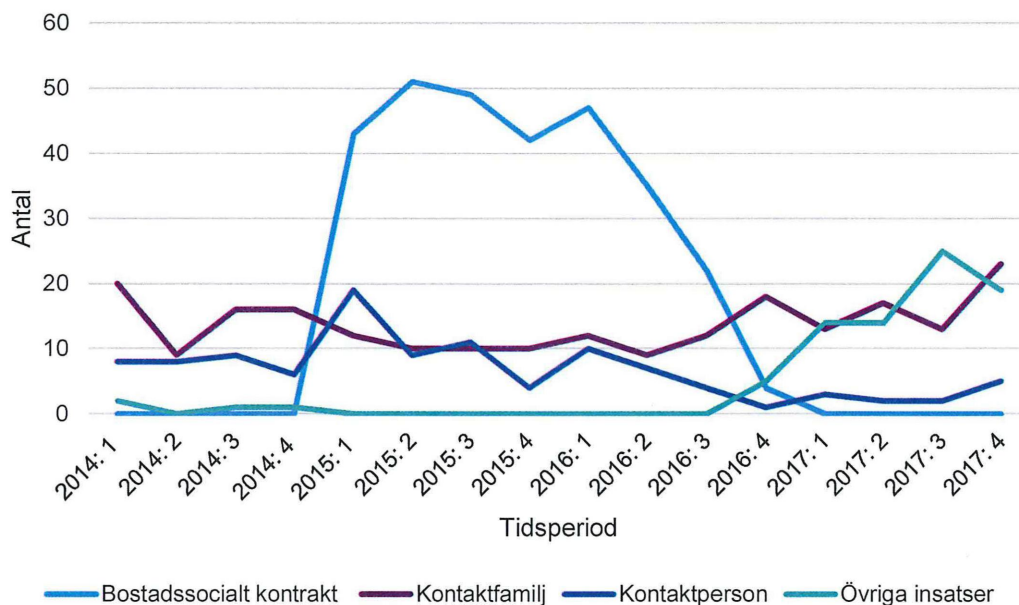
Antal beslut om kontaktfamilj som ej verkställts har under perioden varierat från nio (andra kvartalet 2016) till 23 (fjärde kvartalet 2017). Till skillnad från kontaktfamilj där de ej verkställda besluten har ökat något har antalet ej verkställda beslut gällande kontaktperson minskat.

Noteras bör också att insatsen öppenvård är ett relativt nytt begrepp som används vid rapporteringen av ej verkställda beslut och avser insatser som inte gäller någon form av placering, exempelvis kontaktperson, kontaktfamilj och familjebehandling.

Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15



Figur 6. De tre mest förekommande rapporterade ej verkställda besluten samt en sammanslagning av övriga insatser fördelat över tid.

3.2.2 Utdömda avgifter

Enligt de uppgifter som lämnats har kommunen under den aktuella perioden dömts till att betala särskild avgift motsvarande 252 400 kronor. År 2014 betalades 210 800 kronor ut varav cirka 40 000 mest troligt avser 2013 och 2015 betalades inga särskilda avgifter ut. Vilka ärenden och domar som avses under de två tidigare åren kan enligt intervjupersonen inte härledas i befintliga system. Från 2016 och framåt finns denna information tillgänglig och visar att det år 2015 betalades ut 15 000 kronor (avser en dom) samt 26 600 kronor under 2017 (avser två domar). Vid intervjuer framkommer också att den utdömda särskilda avgiften belastar varje enskild enhet.

3.2.3 Bakomliggande orsaker

Orsak till varför ett beslut inte verkställts redovisas för 635 av de ej verkställda besluten, men redovisas dock inte kopplat till insats. Den mest förekommande orsaken är resursbrist (84 %), framförallt i form av boende (42 %).

Vad gäller insatsen bostadssocialt kontrakt framkommer vid intervjuer att det i dagsläget finns cirka 600 beviljade insatser, varav ett tjugotal utgörs av tillfälligt boende. Fyra beslut finns i skrivande stund som ännu inte verkställts. Varför det är så få insatser om bostadssociala kontrakt är inte klarlagt enligt intervjupersonen men generellt sett har det blivit enklare att få bostad genom det kommunala bostadsbolaget Uppsalahem, dels på grund av att tillgången på bostäder har ökat men också till följd av att det tidigare förekommande inkomstkravet har tagits bort. Av de fyra ärenden som idag inte är verkställda handlar i tre av ärendena om byta av bostad. Att det trots allt kan dröja innan lämplig

Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

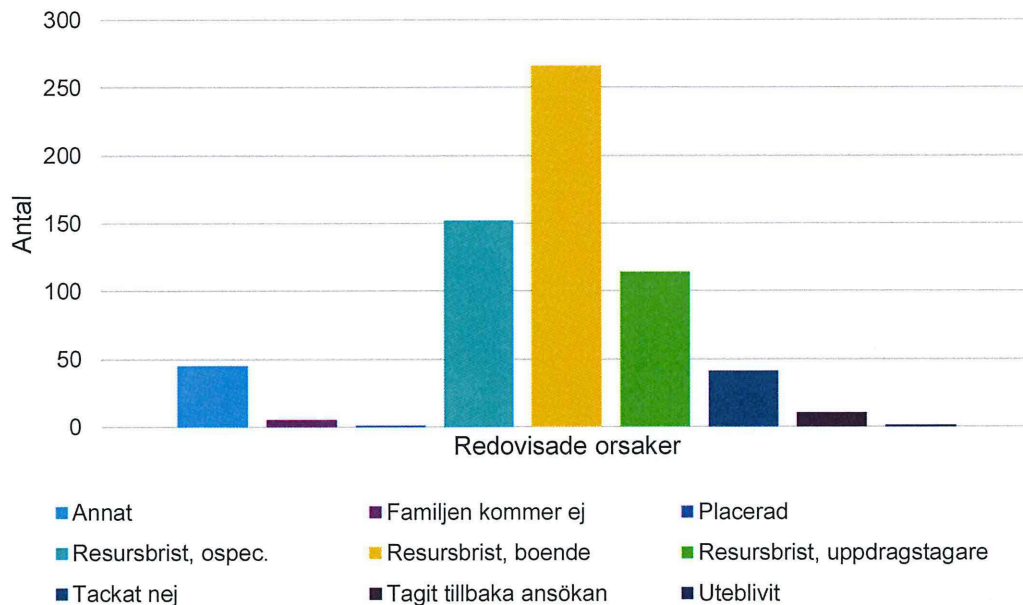
2018-06-15

bostad kan erbjudas beror till stor del på att behoven ibland är mycket omfattande och därför ställer särskilda krav på ett boende.

När det kommer till kontaktfamilj och kontaktperson uppges vid intervjuerna att den huvudsakliga anledningen till att besluten inte verkställs är att det är brist på kontaktfamiljer och kontaktpersoner och att det är svårt att rekrytera nya. Att det många gånger handlar om svåra ärenden och att ersättningen inte bedöms vara särskilt hög är troligtvis bidragande faktorer till varför det är svårt att rekrytera enligt intervjupersonen. Ställs särskilda krav på kontaktpersonen kan matchningen bli ännu svårare. Den enskilde har dessutom möjlighet att efter att ha träffat kontaktpersonen eller kontaktfamiljen avböja erbjudandet. Att antalet ej verkställda beslut gällande kontaktfamilj har ökat något tros snarare bero på förbättrad rapportering än faktiska förändringar i antalet beslut som inte kunnat verkställas.

Vad gäller familjehemsplaceringar finns idag ramavtal samt möjlighet att vid behov direktupphandla ytterligare platser vilket gör att insatsen idag ofta verkställs inom tre månader. Vid behov kan den enskilde i väntan på en familjehemsplacering istället placeras i ett jourhem. Även insatsen familjebehandling verkställs utan någon längre väntetid. I de fall där ärendena rapporteras som ej verkställda rör det sig enligt intervjupersonerna om att den enskilde/familjen tackat nej.

Att den enskilde/familjen tackar nej har blivit allt vanligare enligt intervjupersonerna. Att den enskilde tackar nej dokumenteras oftast, men orsaken till varför erbjudandet avböjs dokumenteras sällan.



Figur 7. Rapporterade orsaker varför beslut ej verkställts.



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

Hur lång tid som förflutit från det att ett beslut om insats beviljats till att insatsen verkställts eller avslutats finns endast redovisat för år 2017 och framgår endast till viss del i det material som vi tagit del av. För 2017 redovisas 43 beslut som verkställts (29) eller avslutats (14).

Av de beslut som verkställts handlar 14 ärenden om bostadssociala kontrakt, nio om kontaktfamilj, fyra om familjebehandling och ett om hemterapeut och ett om kontaktperson. Den genomsnittliga väntetiden för de verkställda besluten är cirka ett halvår. Dock förekommer att personer väntat betydligt längre på att en insats ska beviljas.

3.2.4 Åtgärder

Flera åtgärder har enligt intervjupersonerna identifierats för att minska antalet ej verkställda beslut. Dels handlar det om dokumentation samt hanteringen och rapporteringen av de ej verkställda besluten där man ser vissa förbättringsmöjligheter och där arbete nu påbörjats för att kunna följa flöden i ärenden, exempelvis se begäran om yttranden och eventuella domar kopplade till ärendet.

Då nämnden tidigare fått kritik från IVO efter att ett ärende inte utreddes har nämnden i internkontrollplanen infört ett moment där två ärenden per individskott följs upp varje månad för att säkerställa att rätt beslut fattas om bistånd och att utredning i anmälningsärenden inleds i de fall där barn kan vara i behov av insatser. Att flera av ledamöterna i nämnden även finns representerade i individskotten bidrar också till att ledamöterna har god kännedom om både verksamheten och de ärenden som hanteras.

Det handlar också om organisation och arbetssätt. Tidigare har man exempelvis arbetat utifrån geografiska områden (kopplat till ett utskott) vilket nu håller på att ändras. Som fördelningen såg ut tidigare skilde det sig både vad gällde typ av ärenden och i arbetsbelastning mellan de olika utredningsenheterna. Detta vill man nu komma till rätta med genom att skapa mer likvärdiga förutsättningar och håller därför på att tillskapa jämnstora grupper som utredningsenheterna ska arbeta med. Tanken är också att utöka utredningsenheterna med specialisttjänster i syfte att stödja medarbetarna samt avlasta cheferna. Inom denna verksamhet beskrivs också att hög personalomsättning tidigare har varit ett problem som bidragit till att det har varit svårt att upprätthålla rutiner och arbetssätt. Detta är något man nu hoppas komma till rätta med genom den nya organisationen samtidigt som verksamheten nu enligt intervjupersonernas bedömning kommer att vara bättre rustade för personalomsättningar.

När det kommer till rekrytering av kontaktfamiljer och kontaktpersoner uppges att *resursenheten* (organiserad under *Barn* och *Unga*) arbetar aktivt med detta bland annat genom att annonsera i tv, bio, tidningar med mera samt vara delaktiga vid olika aktiviteter i eller i sammanhang som bedöms viktiga.

Ytterligare något som framkommer vid intervjuer är att det finns behov av att se över och följa upp insatser i större utsträckning än vad som görs idag, bland annat för att kunna lösgöra kontaktfamiljer och kontaktpersoner där behov inte längre finns. Likaså framkommer att placeringar, exempelvis familjehemsplaceringar, riskerar att bli mer långvariga än nödvändigt till följd av att det inte finns andra boendeformer eller insatser att tillgå då den enskilde inte längre bedöms vara i behov av insatsen (exempelvis kan slussas ut till ett stödboende). Idag görs uppföljning till stor del utifrån insats, vilket gör att har man flera insatser sker uppföljningen från flera håll. Då resurserna inte heller alltid räcker till prioriteras uppföljning ibland bort. Att utveckla arbetet med uppföljning är något som



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

planeras ske inom kort enligt intervjupersonerna. Till detta hör också att det finns ett behov av att se över hur insatser beviljas då det förekommer att insatser ges för att ersätta en annan insats, trots att det inte alltid är den bästa lösningen eller att insatser till barn ges utifrån föräldrars behov och önskemål även om det inte är det bästa för barnet. Vidare uppges att riktlinjer finns för hur arbetet ska bedrivas men att dessa behöver ses över och implementeras för att öka följsamheten till dessa.

Vad gäller boende uppges att stadsbyggnadsförvaltningen som ansvarar för samordning av boenden har påbörjat så kallade matchningsmöten med samtliga verksamheter i behov av bostäder för att kunna göra så bra bedömningar som möjligt utifrån behov.

3.2.5 Kommentarer

Under granskningen framkommer att verksamheten genomgår vissa förändringar vad gäller organisationen samt att det planeras för och till viss del även pågår förbättringsarbeten som kan komma att ha effekt på verkställighet, dokumentation med mera som i sin tur påverkar de ej verkställda besluten.

Vi har också noterat vissa brister i de statistikrapporter/sammanställningar som vi har tagit del av, exempelvis har inte summering av de olika besluten skett korrekt och till viss del och periodvis saknas information om hur lång tid som förflutit från dagen för beslutet. Vi har också noterat viss variation över tid i hur statistiken presenteras vilket till delvis försvårar en sammanställning över det totala antalet ej verkställda beslut under den aktuella perioden och vilka insatser, väntetider och orsaker som är kopplade till besluten. Vi har även uppmärksammat att det har varit svårt att få fram information om domslut och särskilda avgifter. Detta är dock något verksamheten är medveten om och arbetar för att förbättra.

Vidare framkommer att även dokumentationen kring ärendena kan utvecklas, inte minst när den enskilde tackar nej till ett erbjudande.

3.3 Äldrenämnden

Äldrenämnden ansvarar för uppgifter enligt SoL, det vill säga service, vård och omsorg i ordinärt eller särskilt boende för personer över 65 år som är i behov av bistånd på grund av ålder, sjukdom eller fysisk funktionsnedsättning. Nämnden ansvarar också för äldre personer inom ramen för det kommunala åtagandet enligt HSL (Hälso- och sjukvårdslagen) samt för anhörigstöd till dem som vårdar eller stödjer en närstående äldre. Nämnden har också ett särskilt uppdrag att samordna WHO-projektet *Äldrevänlig stad* samt att utveckla en socialt och ekonomisk hållbar strategi i äldrefrågorna.^{11,12}

Äldreförvaltningen består av sju avdelningar *Avtal och marknad, Kvalitet och utveckling, Strategi och plan, Rådgivning och bistånd* samt de tre utförarverksamheterna *Förebyggande och jour, Boende* samt *Hemvård*.

Hanteringen och rapporteringen av ej verkställda beslut sker inom avdelningen *Rådgivning och bistånd*. Av delegationsordningen framgår att det är enhetschefens ansvar att rapportera ej verkställda beslut till IVO. Det är också enhetschefen som vid behov kan föra nämndens talan och avge yttranden samt besluta om att överklaga dom eller beslut

¹¹ Uppsala kommun, *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun*

¹² Uppsala kommun, *Verksamhetsplan och budget 2018-2020 För äldrenämnden, 2017-12-14*

Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

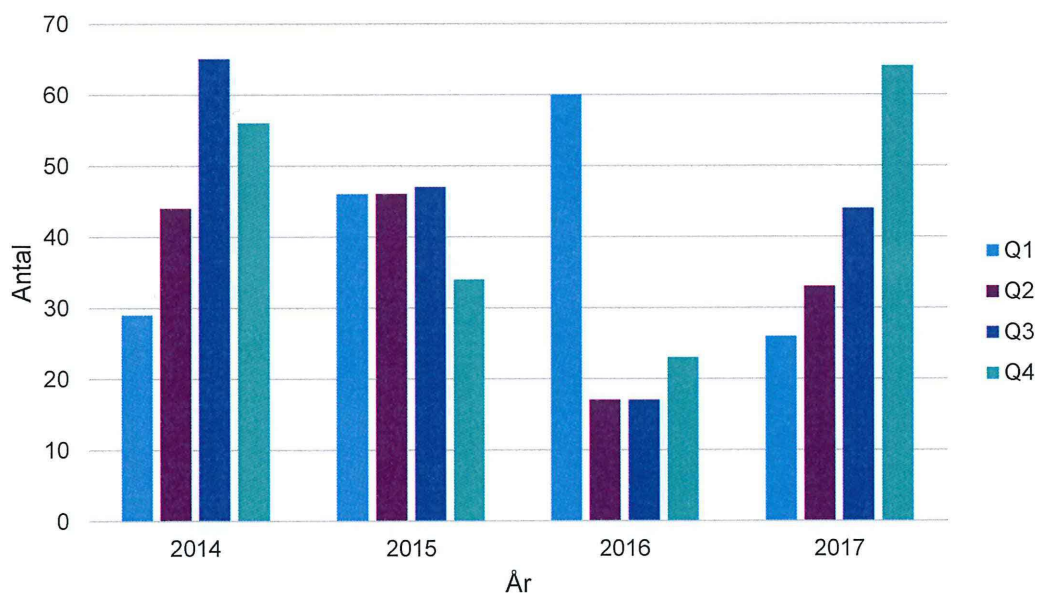
2018-06-15

samt i förekommande fall yrka om inhibition eller intermistiskt beslut gällande ärenden hos IVO som rör ej verkställda beslut. I praktiken är det en verksamhetsutvecklare som sammanställer de ej verkställda besluten och rapporterar dessa till IVO och till fullmäktige.

När det gäller ärendehantering och rapportering av ej verkställda beslut uppges att man förhåller sig till socialstyrelsens dokumentationsregler samt interna riktlinjer. Vidare beskrivs att vissa rutiner har "tappats bort" eller blivit inaktuella i och med omorganisationerna, men detta håller på att åtgärdas.

3.3.1 Ej verkställda beslut

Under perioden 2014-2017 har 651 ej verkställda beslut rapporterats. Vissa kvartal har fler ej verkställda beslut rapporterats än andra. Exempelvis rapporterades 60 eller fler ej verkställda beslut under tredje kvartalet 2014, första kvartalet 2016 och sista kvartalet 2017. Totalt sett är dock antalet rapporterade ej verkställda beslut relativt lika över åren. Att antalet rapporterade ej verkställda beslut är fler än antalet individärenden beror på att ett ärende rapporteras till dess att det verkställs, vilket innebär att samma ärende kan rapporteras flera gånger. Hur många individärenden det handlar om går inte att utläsa ur befintlig statistik enligt intervjupersonerna.



Figur 8. Antal rapporterade ej verkställda beslut inom äldreförvaltningen under perioden 2014-2017.

Framförallt är det beslut om boende som rapporterats som ej verkställda. Mest förekommande är att särskilt boende, demens (442 beslut) rapporterats som ej verkställt följt av särskilt boende, omvårdnad (96 beslut). Enligt uppskattning från intervjupersonerna tas inom förvaltningen uppskattningsvis cirka 500-600 beslut om boende per år. År 2017

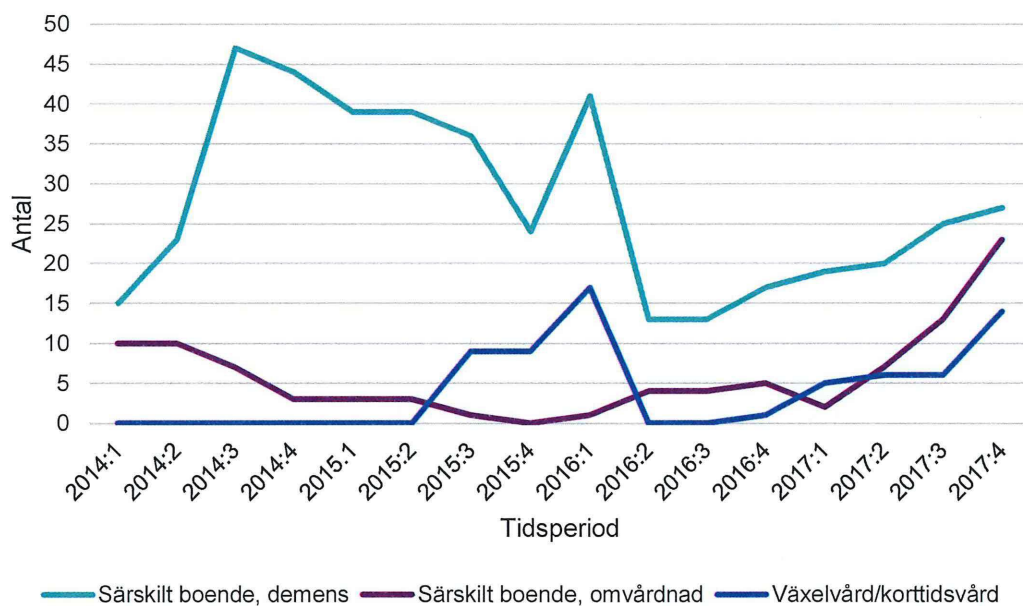
Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

togs 670 beslut varav 291 avsåg demensboende. I övrigt förekommer att beslut om korttidsboende/växelvård, parboende, kontaktperson och ledsagning rapporterats som ej verkställda. Utöver det förekommer att beslut om bostad med särskild service enligt LSS, bostadssocialt kontrakt och särskilt boende socialpsykiatri har rapporterats vid ett fåtal tillfällen under 2014, vilket förklaras med att organisationen och nämndernas ansvarsområden såg annorlunda ut då.

Att beslut som rör hemtjänstinsatser sällan blir föremål för rapportering av ej verkställda beslut beror enligt intervjupersonerna på att sådan insatser nästan uteslutande verkställs inom 24 timmar.



Figur 9. De tre mest förekommande formerna av ej verkställda beslut över tid.

3.3.2 Utdömda avgifter

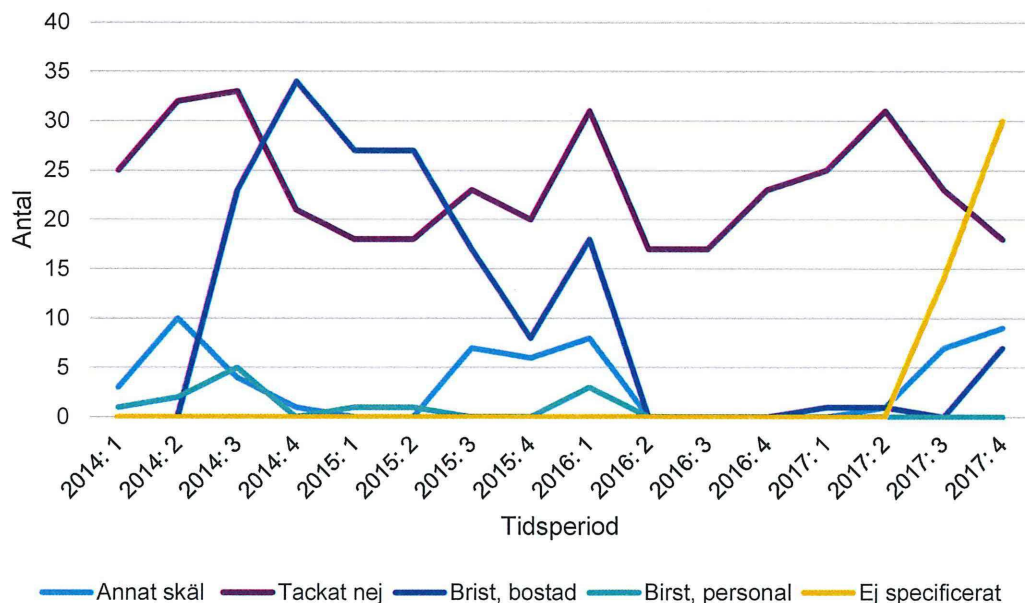
Enligt uppgifter från verksamheten har kommunen inom ramen för äldrenämndens verksamhetsområde under den aktuella perioden dömts till särskild avgift i ett ärende, vilket avsåg ett beslut om ledsagning som ej verkställdes inom rimlig tid. Anledningen till att beslutet inte verkställdes var att beställningen hamnat fel, vilket ledde till att den enskilde varken erbjöds den aktuella insatsen och inte heller några andra insatser under denna period. Av domslutet framgår också att dröjsmålet berott på bristande rutiner. Kommunen dömdes därmed 2015 till särskild avgift motsvarande 27 900 kronor. Att fler ärenden inte resulterat i utdömda avgifter menar intervjupersonerna till viss del beror på att dokumentationen fungerar bra och att det i stor utsträckning dokumenteras när en individ exempelvis tackar nej till en insats samt om denne erbjuds alternativa insatser under tiden.

3.3.3 Bakomliggande orsaker

Den mest förekommande rapporterade orsaken (58 %) till att beslut inte verkställs är att den enskilde har tackat nej. Enligt intervjupersonerna handlar detta framförallt om insats i form av boende och beror på att många har önskemål om var de vill bo och väljer därför att tacka nej till erbjudande om boende i väntan på ett "bättre erbjudande". Det finns exempelvis boenden som beskrivs som mer populära, vilka också har längre väntetider. Även närheten till sitt ordinarie boende och dess omgivning samt närhet till anhöriga har betydelse. Samtidigt uppger verksamheten att antalet personer som får sitt beslut verkställt på något av de boenden de önskat har minskat. Däremot har byten mellan boende ökat, vilket kan vara en konsekvens av att fler fått sitt beslut verkställt på ett boende som inte önskats.

Idag uppges det inte finnas någon begränsning av hur många gånger den enskilde kan välja att tacka nej till det erbjudande om boende som föreslås. Den begränsning som finns är att om personen är i behov av hemtjänstinsatser, vilka ur ett ekonomiskt perspektiv överskrider kostnaderna för en boendeplicering, avslås ansökan om utökad hemtjänst. Tackar en individ nej till ett erbjudande ska detta journalföras och eventuellt andra insatser erbjudas.

Ytterligare en orsak till att beslut om boende inte verkställs är brist på lediga bostäder (25 %). Flest antal ej verkställda beslut till följd av brist på lediga bostäder rapporterades dock under 2014-2015.



Figur 10. Rapporterade orsaker till att beslut ej verkställts

När det kommer till ledsagning och kontaktperson är dessa rapporterade ej verkställda beslut få men orsaken till att de inte verkställs är framförallt resursbrist, personal. Förklaringen till personalbristen är att det ibland är svårt med matchningen av brukare och



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

kontaktperson/ledsagare. Det förekommer också att det är svårt att rekrytera lämplig personal till dessa insatser. Det är dock omsorgsförvaltningen som verkställer dessa beslut.

Bland de beslut som rapporterats som ej verkställda är den genomsnittliga väntetiden för en boendeplats (oavsett boendeform) 181 dagar. Denna väntetid ska dock inte förväxlas med den genomsnittliga väntetiden för ett beslut om insats i form av boende ska verkställas. Den genomsnittliga väntetiden gällande särskilt boende, demens (avser ej verkställda beslut) är 180 dagar och motsvarande tid för särskilt boende omvårdnad är 188 dagar. I slutet av 2017 väntade 37 personer på boende med inriktning demens och 52 personer på boende med inriktning omvårdnad. Dessa personer kan dock under tiden de stått i kö ha erbjudits boende men tackat nej. Statistik från det första kvartalet 2018 visar att 14 personer väntat i mer än tre månader på att ett beslut om demensboende ska verkställas och att samtliga av dessa har erbjudits plats men tackat nej.

3.3.4 Åtgärder

Behovet av bostäder har enligt intervjupersonerna lyfts regelbundet i de rapporter/utredningar som tagits fram, bland annat i den bostadsförsörjningsplan som togs fram för åren 2016-2020. Ny boendeplan ska tas fram till hösten. Enligt intervjupersonerna har det varit en politisk viljeinriktning att erbjuda externa aktörer att bygga nya boenden. Detta har resulterat i tre nya boenden varav ett kommer att färdigställas under våren 2018 och de andra två 2019 respektive 2020. Dessutom planerar kommunen att ersätta ett befintligt boende med ett nytt, vilket kommer att resultera i fler platser. Totalt sett har antalet boendeplatser utökats med 223 platser under perioden 2014-2017 och kommer att utökas med ytterligare cirka 300 platser genom de ovan beskrivna nybyggnationerna. I skrivande stund finns totalt 1 747 platser. Representanter för verksamheten gör därmed bedömningen att det ökade antalet bostäder kommer att möta upp det förväntade behovet framöver, trots att antalet äldre förväntas öka. Det framkommer även vid intervjuer att det finns en risk för att det kommer att finnas ett överskott av boendeplatser framöver. Kommunen har även boenden som på sikt kommer att behöva avvecklas då renoveringsbehoven är omfattande, vilket också skapar en möjlighet att justera antalet tillgängliga boenden i kommunen.

Förutom att säkerställa utbudet av boendeplatser menar intervjupersonerna att man arbetar för att möta upp nya krav på utskrivningar från den slutna hälso- och sjukvården, vilket innebär att kommunen på kortare tid ska ta emot utskrivningsklara patienter.

Avsaknad av och bristande rutiner tillsammans med ett icke färdigutvecklat ärendehanteringssystem/verksamhetssystem har tidigare identifierats som orsaker till att beslut inte blivit verkställda. Enligt intervjupersonerna arbetar man nu med att se över äldre rutiner samt att revidera och ta fram nya. Vidare uppges att ärenden nu bevakas automatiskt i ett digitalt system.

För att säkerställa att inte fler beslut hamnat fel (liksom det ärende där kommunen dömdes till särskild avgift) eller av annan anledning inte verkställts har man gått igenom samtliga ärenden gällande boende. Dessutom görs vid behov en översyn av kön till boendeplatser för att se att ärenden som behöver omprövas inte ligger kvar. Årlig dokumentationsgranskning har också införts men har på grund av tidsbrist inte genomförts i full skala sedan 2015. Ny granskning planeras till hösten 2018.



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

Vidare uppges att det är viktigt att handläggarna gör korrekta bedömningar och därmed bedöms en god introduktion till nyanställda vara av stor vikt. Att säkerställa den sociala dokumentationen och att den enskildes behov är tillgodosedda i väntan på verkställande av det ursprungliga beslutet bedöms också som viktigt och något som kan utvecklas. Idag används dessutom IBIC (Individens behov i centrum)¹³ som ett stöd för handläggarna i handlägningsprocessen. Särskilt viktigt är detta arbete då personalomsättningen enligt intervjupersonerna bedöms vara större nu än tidigare. För att ytterligare säkerställa kvaliteten i handlägningsprocessen har specialisthandläggare anställts för att bland annat stötta ordinarie handläggare.

3.3.5 Kommentarer

Även om äldreförvaltningen beslutar om flera olika former av bistånd är det framförallt särskilt boende som blivit föremål för rapportering till IVO som ej verkställda beslut. Totalt har 651 ej verkställda beslut rapporterats men kommunen har endast i ett ärende dömts till särskild avgift. Vad gäller rapporterade orsaker till att beslut inte verkställs är förklaringen att den enskilde tackat nej den mest förekommande, vilket bör noteras. Vi har också noterat att *ej specificerade orsaker* till att beslut inte verkställts har ökat under 2017, vilket vi bedömer beror på brister i statistikrapporterna. Även andra brister i dessa samt i sammanställningar över verkställda beslut har noterats.

4 Slutsats och rekommendationer

Sammanfattningsvis har cirka 2 700 rapporteringar gällande ej verkställda beslut gjorts under den aktuella perioden. Detta speglar dock inte antalet faktiska ärenden som ej verkställts inom tre månader då ett ärende kan rapporteras flera gånger (till dess att det verkställs).

Ett femtiotal av de ej verkställda besluten har resulterat i utdömda avgifter motsvarande cirka 12,4 mkr. En stor del av de ej verkställda besluten avser någon form av boende och en vanlig orsak till att dessa beslut inte verkställs uppges vara bostadsbrist. Det handlar också om att rutiner, arbetsprocesser och dokumentation behöver ses över, ett arbete som till viss del redan pågår.

Under granskningens genomförande har vi också noterat brister i de statistiksammanställningar vi tagit del av. Vi ser även vissa skillnader gällande hantering av de ej verkställda besluten, både över tid och mellan de respektive nämnderna.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi nämnderna att:

- se över formerna för sammanställning av statistikrapporter samt säkerställa att denna är korrekt och ändamålsenlig
- se över möjligheterna att kunna särskilja antalet rapporterade ej verkställda beslut från enskilda individärenden samt se över möjligheten att kunna följa enskilda ärenden, exempelvis vad gäller IVO:s begäran av yttranden, vitesförelägganden och domslut

¹³ IBIC, ett behovsinriktat och systematiskt arbetssätt (Socialstyrelsen)



Uppsala kommun

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

2018-06-15

- säkerställa dokumentationen, exempelvis genom att tydligt dokumentera om den enskilde avböjer erbjudande om insats, i syfte att undvika att på felaktiga grunder dömas till särskild avgift
- tillse att aktuella rutiner och/eller riktlinjer finns gällande hantering och rapportering av ej verkställda beslut
- se över delegationsordningar så att dessa är uppdaterade vad gäller hantering och rapportering av ej verkställda beslut
- ta fram plan för att långsiktigt säkerställa tillgången till boende, framförallt till bostad med särskilt service (omsorgsförvaltningen)

2018-06-15

KPMG AB



Jenny Malmsjö

Revisor



Bo Ädel

Kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.