



# Granskning av funktionsstödsnämnden

Rapport  
Karlskrona kommun

KPMG AB

2023-03-10

Antal sidor 20



**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

## **Innehållsförteckning**

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>5</b>
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
<b>3</b>	<b>Resultat av granskningen</b>	<b>7</b>
3.1	Övergripande jämförelse	7
3.2	Nämndens uppföljning och rapportering av budgetunderskott och kostnadsavvikelser	12
3.3	Orsaker till höga kostnader och budgetunderskott	14
<b>4</b>	<b>Ej verkställda beslut</b>	<b>16</b>
4.1	Utveckling över tid	16
4.2	Handlingsplan icke verkställda beslut	17
<b>5</b>	<b>Slutsats och rekommendationer</b>	<b>19</b>



**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med verksamheter inom LSS, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Granskningen syftar till att bedöma om nämndens styrning, ledning och uppföljning av åtgärder för ekonomi i balans samt att behovet av insatser tillgodoses är ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är nämnden inte fullt ut har en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av åtgärder för att ha en ekonomi i balans och inte heller för att tillgodose behovet av insatser.

Vår granskning visar att nämndens verksamhet i förhållande till jämförbara kommuner har ett högre kostnadsläge. En situation som inte kan förklaras via skillnader i andel av befolkningen som har insatser via LSS, utan sannolikt beror på brister och/eller utvecklingsbehov i nämndens styrning, ledning och kontroll av verksamheten.

Vår granskning visar att nämnden under 2022 arbetat utifrån en beslutad handlingsplan med strategier och åtgärder för att komma till rätta med sina kostnadsnivåer. Utifrån denna handlingsplan har nämnden tydligt kommunicerat med kommunstyrelse och kommunfullmäktige om kostnadsutveckling och de svårigheter nämnden haft att få önskad effekt utifrån sin handlingsplan. Utifrån dessa svårigheter har också nämnden ytterligare stärkt sin handlingsplan och i november 2022 förändrat arbetssättet med handlingsplanen.

Vår sammanfattande bedömning av nämndens arbete med att komma tillrätta med sitt underskott är att nämnden i flera delar arbetat aktivt och även haft en tydlig kommunikation med kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Nämndens svårigheter ligger som vi ser det inte inom ramen för denna typ av aktiviteter, utan i stället handlar det om hur nämnden ska få önskad effekt utifrån sina beslut.

Vår slutsats i denna del utifrån vår granskning är dels att handlingsplanen inte varit tillräckligt tydlig, dels att det saknats en tillräcklig tydlighet såväl från nämnden som från förvaltningen i genomförandet av åtgärder. Granskningen visar här att det inom förvaltningen har funnits avsaknad av kontinuitet i väsentliga ledningsfunktioner under en längre tid, vilket enligt vår bedömning kan ha avgörande betydelse för de svårigheter nämnden upplevt i att få till en väl fungerande styrning, ledning och kontroll av sin verksamhet.

Utöver nämndens svårigheter med att klara sin budget och uppnå en kostnadseffektiv verksamhet har nämnden också stora utmaningar avseende verkställighet av beslut inom LSS. Här visar granskningen på en viss minskning av ej verkställda beslut 2022 även om det är allvarligt att beslutade insatser inte verkställs inom rimlig tid och i enlighet med gällande bestämmelser. Vi ser dock positivt på att nämnden under hösten 2022 tagit beslut om att intensifiera arbetet med att verkställa beslut, dels genom att ta fram och besluta om en handlingsplan, dels tätare uppföljning som bland annat innebär att nämnden tidigt får signaler om politiska beslut krävs.



**Karlskrona kommun**

Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

Vår bedömning är att nämnden har vidtagit aktiva åtgärder för att hantera bristande verkställighet av insatser, men att det är för tidigt att bedöma om de åtgärderna kommer att ge önskvärda effekter.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi funktionsstödsnämnden att

- Genomföra en analys av orsaker till nettokostnadsavvikelse samt kostnadsnivåer inom vissa verksamheter samt tydliggöra eventuella behov av åtgärder, främst med fokus mot boende med särskild service och dagligverksamhet, se avsnitt 3.1 och 3.3.
- Vidta åtgärder för att uppnå stabilitet och kontinuitet i ledningsfunktioner och övrig bemanning i förvaltningen, se avsnitt 3.3.
- Tydliggöra uppdrag och gemensamma arbetssätt inom verksamheterna, som också ökar kunskap och delaktighet hos baspersonal, se avsnitt 3.3.
- Se över och ta ett omtag avseende resursfördelningsmodell så att modellen är förankrad i verksamheten och kan fungera som det styrinstrument som den är avsedd som, se avsnitt 3.3.
- Säkerställa att arbetet med ej verkställda beslut ger avsedda effekter, se avsnitt 4.2.



**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

## 2 Bakgrund

Vi har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med verksamheter inom LSS, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Funktionsstödsnämnden har under flera år redovisat ett budgetunderskott. Nämnden har upprättat en åtgärdsplan för budget i balans, men genomförande av åtgärder och de ekonomiska effekterna är osäkra. Parallellt med detta finns problem med att verkställa beslut om bistånd inom rimlig tid, bland annat gällande bostäder med särskild service.

Revisorerna bedömer risken som stor att nämnden inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa verksamheten vilket i sin tur leder till att verksamheten fortsätter generera budgetunderskott, liksom att brister i att tillgodose behov fortlöper.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om nämndens styrning, ledning och uppföljning av åtgärder för ekonomi i balans samt att behovet av insatser tillgodoses är ändamålsenlig.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnden genomfört en analys av orsaker till avvikelser från budget och utifrån detta beslutat om en handlingsplan?
- Genomförs beslutade åtgärder, och ger de avsedd ekonomisk effekt?
- Finns en ändamålsenlig uppföljning i nämnden av de åtgärder som är beslutade får att uppnå balans i nämndens ekonomi?
- Har nämnden gjort en samlad bedömning av "ej verkställda beslut" under senare år?
- Vilka åtgärder har funktionsstödsnämnden vidtagit för att säkerställa att beslut verkställs?
- Finns en ändamålsenlig uppföljning i nämnden av de åtgärder som är beslutade för att säkerställa att beslut verkställs?
- Har kommunen tilldömts vite under de senaste tre åren och vilka insatser har det i så fall avsett?

Granskningen avser funktionsstödsnämnden.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut



**Karlskrona kommun**

Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av verksamhetsplan, verksamhetsberättelse, delårsuppföljningar och verksamhetsuppföljningar 2021 och 2022, åtgärdsplan budget i balans, handlingsplan icke verkställda beslut, lokalförsörjningsplan, nämndsprotokoll samt statistik/data erhållet av förvaltningen.
- Intervjuer har genomförts med nämndens presidie, förvaltningschef, avdelningschefer och ekonom.

Kolada har använts som datakälla i det inledande avsnittet med jämförelser.

I gruppen *Liknande kommuner LSS, Karlskrona, 2021* ingår kommunerna Borlänge, Hässleholm, Kalmar, Kristianstad, Nyköping, Uddevalla och Vänersborg.

I gruppen *Liknande kommuner övergripande, Karlskrona, 2021* ingår kommunerna Falun, Lidköping, Skellefteå, Varberg, Växjö, Ystad och Östersund.

Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningschef.



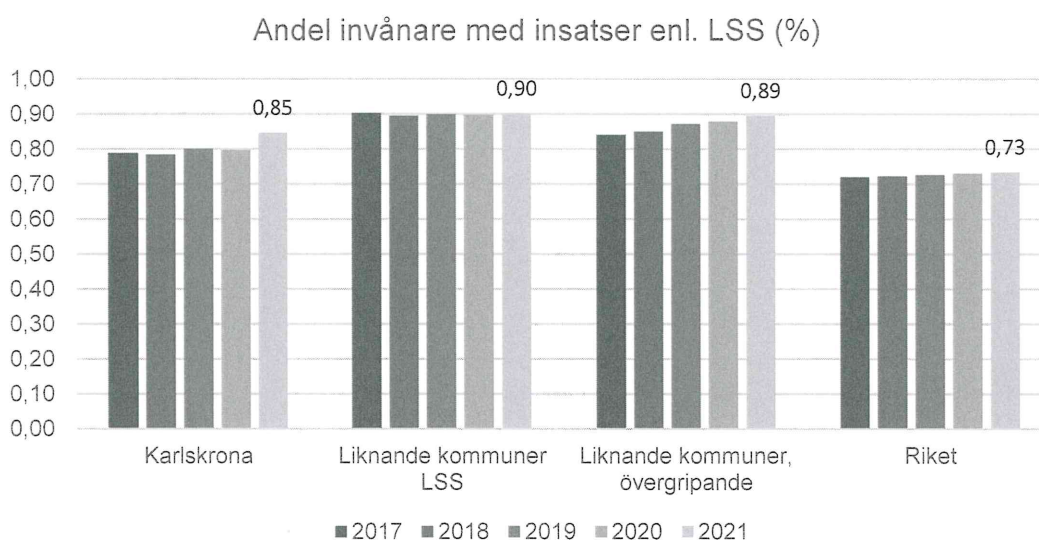
**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

### 3 Resultat av granskningen

#### 3.1 Övergripande jämförelse

Andel av befolkningen i Karlskrona kommun som har LSS-insatser har ökat något under de senaste åren och var 0,85 procent år 2021. Andelen är lägre än liknande kommuner och högre än riket.



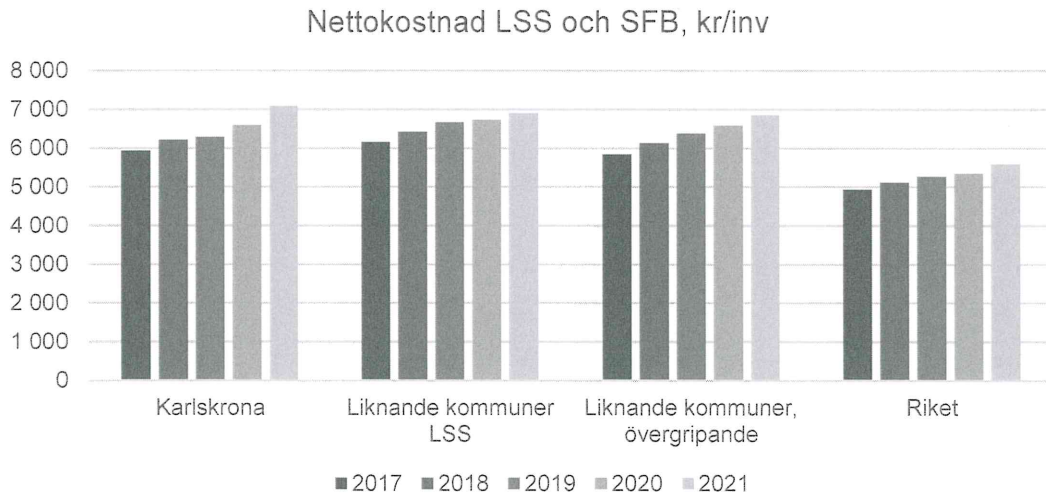
Figur 1: Invånare med insatser enl. LSS, andel (%), Kolada, N28892.

Statistikuppgifter från Kolada visar att nettokostnaden för verksamheten i Karlskrona kommun har ökat något årligen, vilket även varit fallet för liknande kommuner och riket. Nettokostnaden för Karlskrona är högre, men skiljer sig inte mycket, från liknande kommuner och är högre än för riket.



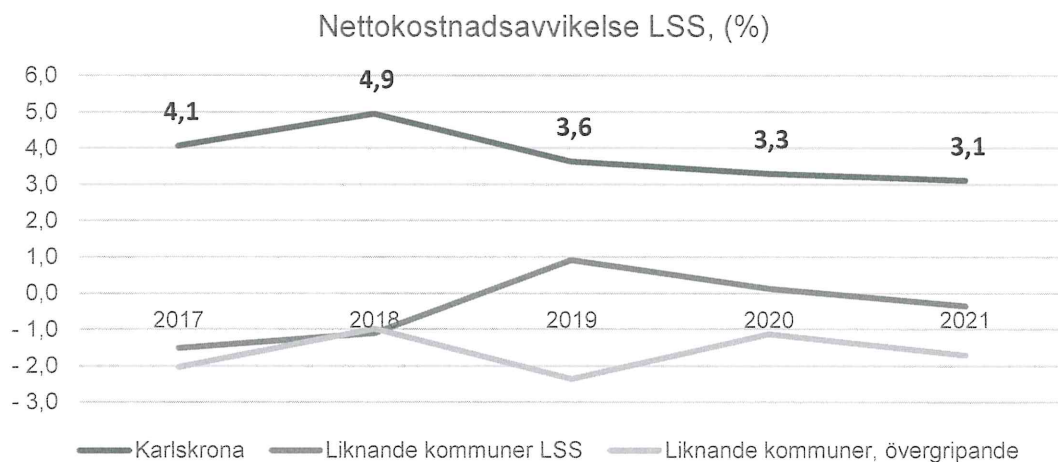
**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10



Figur 2: Nettokostnad funktionsnedsättning LSS och SFB, kr/inv, Kolada, N28016.

I jämförelsen nedan av nettokostnadsavvikelse LSS indikerar positiva värden ett högre kostnadsläge än statistiskt förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat. Karlskrona har över tid visat högre kostnader än vad som skulle kunna förväntas utifrån strukturella förutsättningar. Merkostnaden år 2021 motsvarar ca 14 Mkr.



Figur 3: Nettokostnadsavvikelse LSS (%), Kolada, N28018.

Den mest frekventa insatsen inom LSS i Karlskrona är daglig verksamhet, 291 platser år 2021. Antal personer med insatsen daglig verksamhet har varit jämn under en period och en ökning skedde 2021. Sett till befolkningens mängd har fler personer



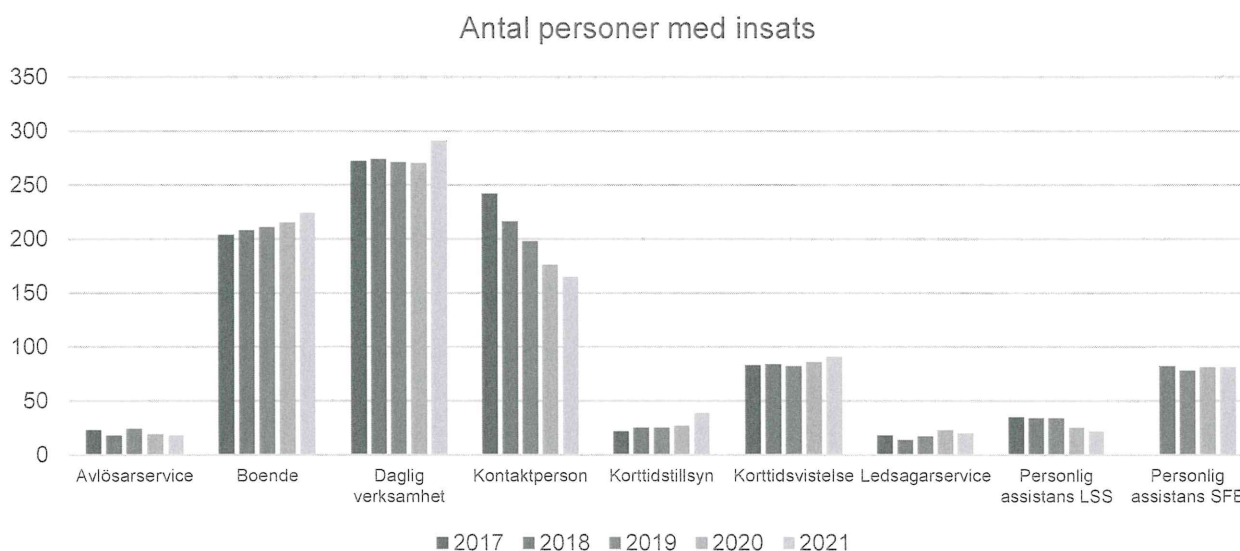
**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

insatsen daglig verksamhet jämfört med riket, men färre personer jämfört med liknande kommuner.

Insatsen boende är den näst mest frekventa, 224 platser år 2021. En gradvis ökning har skett de senaste åren. Sett till befolkningsmängd har fler personer insatsen boende jämfört med riket, men färre personer jämfört med liknande kommuner.

Avseende övriga insatser är det jämförelsevis fler med korttidsvistelse och färre med ledsagarservice för Karlskrona än liknande kommuner och riket.



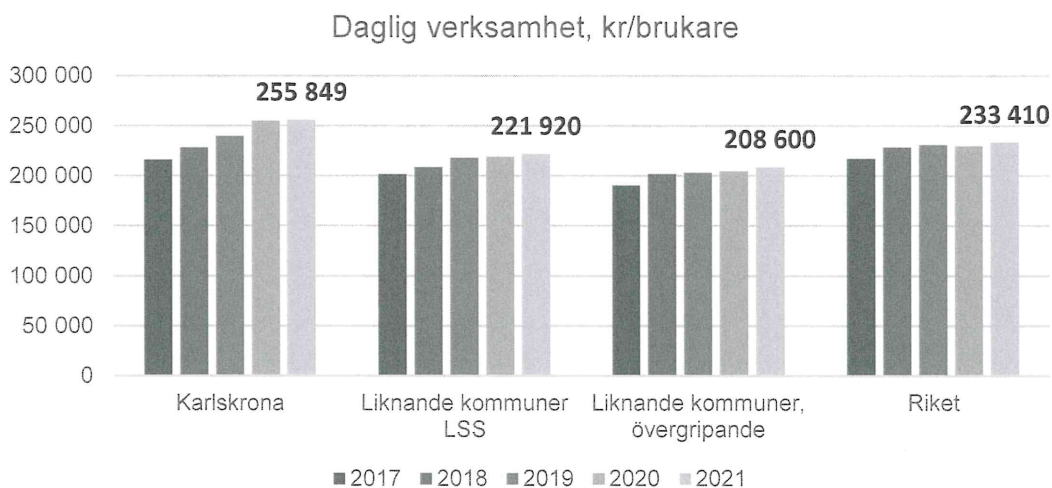
*Figur 4: Antal personer med insats, per insats, Kolada.*

Kostnaden för daglig verksamhet per brukare år 2021 var 255,8 tkr. Kostnaden är högre än för liknande kommuner och har varit det över tid. Kostnaden var på samma nivå som för riket år 2018, därefter har Karlskronas kostnader varit högre än för riket.



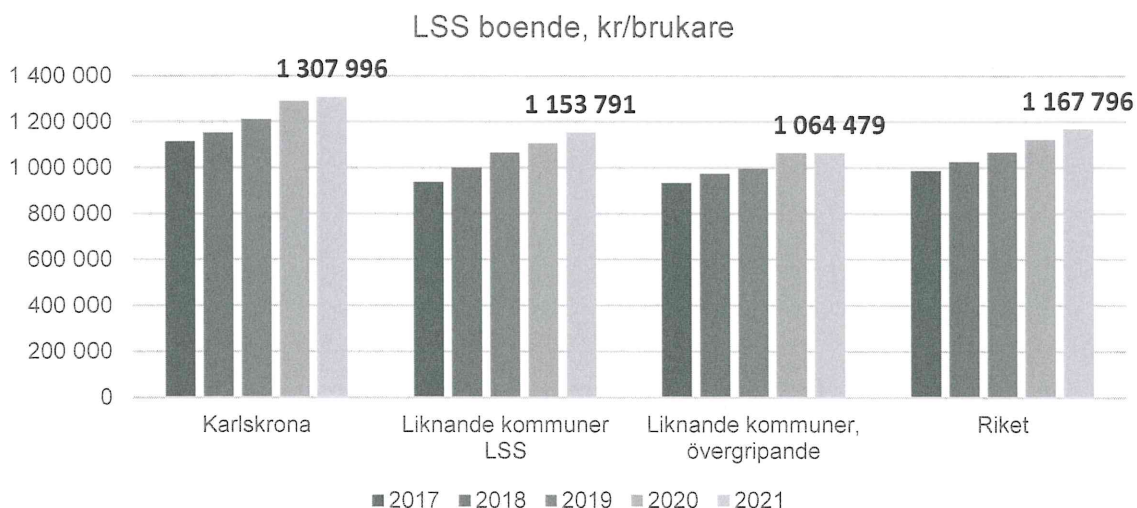
**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10



Figur 5: Kostnad funktionsnedsättning LSS daglig verksamhet, kr/brukare, Kolada.

Kostnaden per boendeplats är högre än för liknande kommuner och riket, 1,3 mkr per brukare år 2021. Över tid har en gradvis ökning skett för Karlskrona, liknande kommuner och riket.



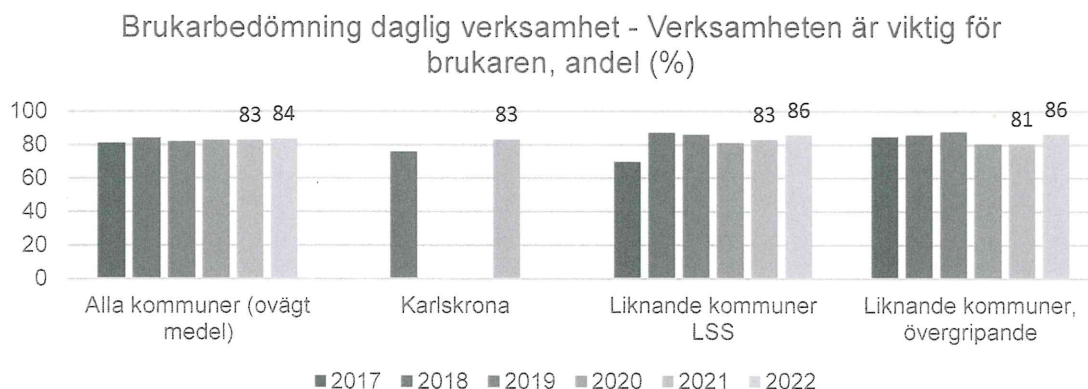
Figur 6: Kostnad funktionsnedsättning LSS boende, kr/brukare, Kolada, N28013

Koladas kvalitetsindex avseende LSS innehåller två nyckeltal avseende brukarupplevd kvalitet. Det ena belyser daglig verksamhet utifrån hur viktig verksamheten är för brukaren. Resultaten för Karlskrona i mätningen år 2021 visar på en något högre nivå än vid mätningen 2018 samt en något lägre nivå än för alla kommuner och liknande kommuner.



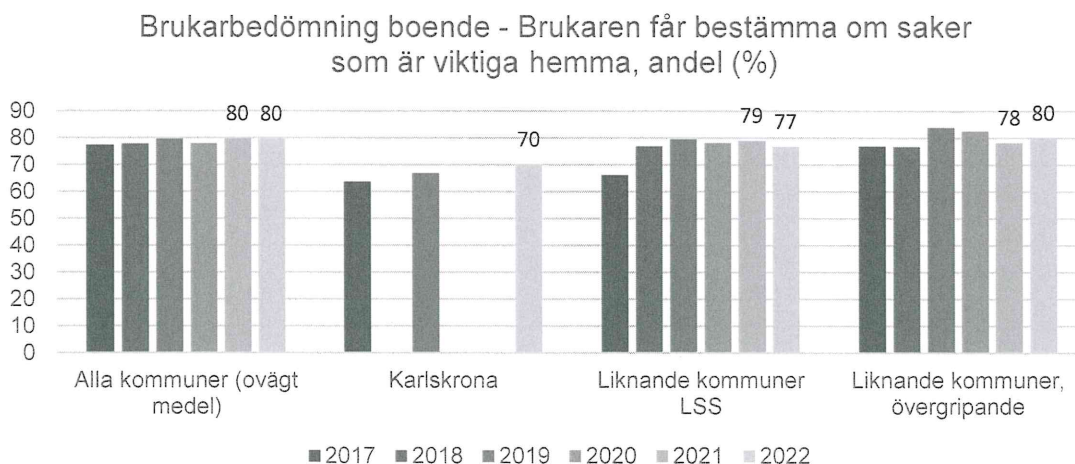
**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10



*Figur 7: Brukarbedömning daglig verksamhet LSS – Verksamheten är viktig för brukaren, andel (%), Kolada, U28561.*

Det andra nyckeltalet belyser boende utifrån om brukaren får bestämma saker som är viktiga hemma. Resultatet för Karlskrona är högre i den senaste mätningen än vid tidigare mätningar. Resultatet är lägre än för liknande kommuner och alla kommuner.



*Figur 8: Brukarbedömning boende LSS totalt – Brukaren får bestämma om saker som är viktiga hemma, andel (%), Kolada, U28663.*

### 3.1.1 Sammanfattande kommentar – övergripande jämförelse

Av denna övergripande nyckeltalsanalys kan vi konstatera att kommunen har utmaningar i sin LSS verksamhet. De senaste åren uppvisar en tydligt negativ nettokostnadsavvikelse. Vi kan vidare notera att kommunen har betydligt högre kostnader per brukare såväl gällande boende som inom daglig verksamhet. När det gäller omfattning av verksamhet är det framför allt daglig verksamhet som avviker med

**Karlskrona kommun**

Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

en större omfattning än liknande kommuner. Boende enligt LSS har en lägre omfattning än liknande kommuner. Båda insatserna har betydligt högre kostnader per brukare än liknande kommuner.

Sammantaget visar jämförelsen att andelen invånare i Karlskrona med LSS-insatser är lägre än för liknande kommuner, och att nettokostnaden högre för Karlskrona än övriga kategorier. Kostnaderna för de mest frekvent förekommande insatserna är relativt höga och Karlskrona har över tid haft ett högre kostnadsläge än statistiskt förväntat.

### 3.2 Nämndens uppföljning och rapportering av budgetunderskott och kostnadsavvikelser

I granskningen har vi tagit del av nämndens arbete med ekonomisk uppföljning, bl. a genom protokoll. Av de handlingar vi tagit del av framgår att nämnden i januari (2022-01-26 §4) beslutade att översända en rapport till kommunstyrelsen som svar på beslut (KS 2021-11-30 §247) att tydliggöra var nämndens underskott uppkommit, samt presentera vilka ytterligare åtgärder nämnden avsåg att vidta för att få en ekonomi i balans under innevarande och kommande år. Rapporteringen innefattade en ekonomisk uppföljning per 30 november 2021, redogörelse för tidigare beslut om åtgärder samt fem övergripande strategier för budget i balans. Strategierna utgörs, i korta drag, av riktlinjer, personal- och bemanningsplanering, resursfördelningssystem, strategier och utvecklingsarbete inom respektive verkställighet samt processorienterat ledningssystem. Denna rapportering godkändes av kommunstyrelsen 2022-02-15 §37.

Vid verksamhetsuppföljning per februari 2022 (2022-03-23 §30) beslutade nämnden att ge förvaltningen i uppdrag att vid nästkommande nämnd återkomma med en uppföljning och översyn av tidplanen för åtgärdsplan budget i balans. Åtgärdsplanen (4.0) som presenterades på nästkommande sammanträde i april (2022-04-20 §37) innefattade uppföljning av redan beslutade åtgärder, uppföljning/översyn av tidplanen och ekonomisk effekt. Uppföljningen i åtgärdsplan 4.0 presenterades per övergripande strategi. Åtgärdsplanen återrapporterades även till kommunstyrelsen (2022-05-18 §47, KS 2022-06-07 §157).

Vid verksamhetsuppföljning i maj 2022 (2022-06-15 §57) beslutade nämnden att ge förvaltningen i uppdrag att i samband med delårsuppföljningen återkomma med ytterligare åtgärder för budget i balans 2022. Det beslutades även att förvaltningen rapporterar till ordförande som vid behov kallar till ett extra arbetsutskottsmöte om liknande ökning av underskottet sker under sommaren. Vidare beslutades att föreslå kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige besluta att i bokslutet för 2022 ge funktionsstödsnämnden tackning för de ökade kostnader relaterade till covid-19 som uppkommit under 2022.

I delårsuppföljningen (2022-09-28 §80) anges status kring åtgärderna för budget i balans. Det framgår att det inte bedöms kunna genomföras några ytterligare kostnadsbesparingar som inte strider mot lagkrav för att nå budget i balans 2022. Vidare framgår att funktionsstödsnämndens verksamheter kommer att visa negativa avvikelser även under de kommande åren då beslutade medel inte täcker verksamheten. Under förutsättning att arbetet med åtgärdsplanen fortskrider kommer kostnaderna att minska och nå ekonomisk balans år 2024. Nämnden beslutade föreslå

**Karlskrona kommun**

Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

kommunstyrelsen besluta att föreslå kommunfullmäktige besluta att hemställa att funktionsstödsnämnden ska nå budget i balans år 2024 i enlighet med beslutad åtgärdsplan, samt att hemställa att nämnden tillförs medel för att täcka det prognostiserade underskottet för år 2022 med 8 mnkr.

Kommunstyrelsen beslutade i samband med delårsrapporten (KS 2022-10-11 §257) att funktionsstödsnämnden till kommunstyrelsen redogör för sin åtgärdsplan för att få en ekonomi i balans i november, samt att funktionsstödsnämndens begäran om full kostnadstäckning för ökade kostnader relaterade till covid-19 hanteras i samband med att beslut tas om 2022 års resultatreglering.

Vid verksamhetsuppföljning per september 2022 (2022-10-26 §93) beslutar nämnden föreslå kommunstyrelsen besluta föreslå kommunfullmäktige besluta att till kommunfullmäktige hemställa att funktionsstödsnämnden tillförs medel för att täcka det prognostiserade underskottet för år 2022 med ytterligare 5 mnkr, totalt 13 mnkr. Nämnden beslutar vidare att förvaltningschefen i november ska redovisa hur fattade beslut i åtgärdsplanen ska verkställas.

I november (2022-11-23 §102) föredras plan för verkställighet av åtgärdsplan för budget i balans i nämnden. Planen innebär att förvaltningen kommer upprätta projektplan och aktivitetslogg utifrån respektive strategi för få bättre styrning i arbetet med åtgärdsplan 4.0. Förvaltningen har utsett en projektledare i arbetet med projektplan, aktivitetslogg samt uppföljning kopplat till åtgärdsplanen, och delprojektledare för strategierna. Nämnden beslutar att godkänna planen samt att uppföljning av projektplan, aktivitetslogg och ekonomiska effekter sker till nämnden i mars, maj, augusti, oktober och december 2023.

Intervjuerna visar att nämnden trots en relativt tät återrapportering från förvaltningen kring åtgärdsplaner inte fullt ut varit nöjda med den uppföljning som skett under året. Framför allt lyfts fram att det inte blivit någon effekt på de åtgärdsområden som arbetats fram i handlingsplanen och att det under året framkommit att det hade behövts tydligare och konkretare uppföljning av åtgärdernas framdrift och resultat. Nämnden menar att den utveckling som skedde av planen i november, med ett tydligare projektupplägg, var en del i att förbättra detta ytterligare.

### 3.2.1 Bedömning - nämndens uppföljning och rapportering

Vår genomgång visar att nämnden beslutat om en handlingsplan för att komma tillrätta med sitt underskott. Handlingsplanen är inriktad på fem olika områden. Utifrån detta kan vi följa att nämnden utöver beslut om handlingsplan också haft regelbundna uppföljningar av handlingsplanen. Nämnden har också tydligt via beslut till såväl kommunstyrelsen som kommunfullmäktige rapporterat sin situation och ekonomiska ställning. I detta sammanhang har man tydliggjort sina behov av medel för att kunna bedriva nuvarande verksamhet vidare.

Utifrån ovanstående är det vår bedömning att nämnden arbetat aktivt utifrån sin handlingsplan och också haft en aktiv kommunikation med kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Nämndens utmaning ligger som vi ser det inte i denna typ av aktivitet. Vi ser snarare dels att handlingsplanen, dess genomförande och hemtagning av effekter, inte varit tillräckligt konkret, i vilken utsträckning det funnits förutsättningar



**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

för att genomföra handlingsplanen. Ett svar på denna fråga är att nämnden själv i november månad tar beslut om att förändra sin styrning och uppföljning av handlingsplanen till att övergå till ett mer projektorienterat genomförande. Vår bedömning är att handlingsplanen inte varit tillräckligt tydlig och också att det saknats en tillräcklig tydlighet såväl från nämnden som från förvaltningen i genomförandet av åtgärder.

### 3.3 Orsaker till höga kostnader och budgetunderskott

Av den övergripande jämförelsen vi genomfört av kommunens kostnader för LSS-verksamheten jämfört med andra kommuner framgår att det inte finns några tydliga yttre faktorer, t ex i form av större skillnader i andel av befolkningen som har LSS insatser, vilket i viss mån skulle kunna förklara avvikelserna. Snarare tycks utmaningarna ligga inom den inre effektiviteten i form av hur verksamheten bedrivs.

Av intervjuerna framgår här ett antal faktorer som såväl förtroendevalda som tjänstepersoner är eniga omkring. Den viktigaste är sannolikt att verksamheten under ett flertal år haft en mycket hög personalomsättning inom viktiga ledningsfunktioner. Här omnämns bland annat att det under 6 år varit 6 olika förvaltningschefer som ansvarat för verksamheten. Det uppges även ha varit relativt stor omsättning även på avdelnings- och enhetschefsnivå samt baspersonal. Denna omsättning och förändring av personal har till stor del präglat förvaltningen och lett till avsaknad av kontinuitet inte minst gällande utvecklings- och förändringsarbete. Till det, eller på grund av detta, har verksamheten också kommit att präglas av hög sjukfrånvaro, vilket också bidragit till höga kostnader för såväl vikarier som övertid. Enligt erhållna uppgifter är antal sjukdagar under år 2022 per anställd 30 dagar (2021: 27,9 dagar).

Flera av de intervjuade lyfter också fram att bristen på kontinuitet på ledningsfunktioner lett till att de olika verksamheterna utvecklat sina egna arbetssätt som inte alltid ligger i linje med behovsbedömningar och ekonomiska förutsättningar. Ett exempel som återkommer i flera intervjuer är resursfördelningsmodellen "Kuben". Denna modell ska utifrån den behovsbedömning som ges generera resurser till de olika enheterna. Intervjuerna visar dock att enheterna ofta ser sig behöva mer resurser än vad modellen ger vilket lett till ifrågasättande av modellen. Samtidigt finns ett särskilt förfarande framtaget för att formellt hantera och besluta i enskilda ärenden på avdelningsnivå om resurser utöver det som modellen ger.

Vidare nämns vid intervjuer att det finns en generös kultur i utförarverksamheten för att tillgodose brukarens krav och behov. Det finns positiva delar i detta, samtidigt som det också sammantaget riskerar att driva kostnader.

Andra förklaringar till underskott, och höga kostnader per brukare, som framkommer vid intervjuerna är att strukturen inom den dagliga verksamheten kan medföra en högre kostnadsnivå, genom att bestå av ett flertal mindre enheter samtidigt som förutsättningar för samverkan mellan enheter avseende till exempel bemanning är svaga.



**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

### **3.3.1 Bedömning – kostnader och budgetunderskott**

Våra intervjuer visar att verksamheten under flera år haft en mycket hög omsättning på nyckelfunktioner i förvaltningen. Vår bedömning är att detta sannolikt lett till att styrning, ledning och kontroll inom verksamheten blivit eftersatt och med detta har förutsättningarna för att skapa sig egna arbetssätt skapats och utvecklats i de olika verksamheterna. Detta medför också en ökad risk för att arbetssätt som inte alltid gagnar vare sig ekonomi eller kvaliteten för brukarna tillämpas.

Med en sådan hög omsättning ökar också riskerna för att såväl utvecklingsarbete som åtgärder för att minska kostnader varken genomförs som planerat, exempelvis på grund av otydlighet eller brister avseende syfte, organisering och resurssättning, och därutöver drar ut på tiden. Därmed uppnås inte heller det genomslag och effekter som förväntats.

Vår övergripande nyckeltalsanalys visar också att kommunen har högre kostnader, framför allt per brukare inom boende och daglig verksamhet, som också är de största insatserna volymmässigt.

Vi bedömer att de ekonomiska avvikelser och högre kostnadsnivå som framkommer sannolikt i hög utsträckning går att härleda till ovanstående faktorer.



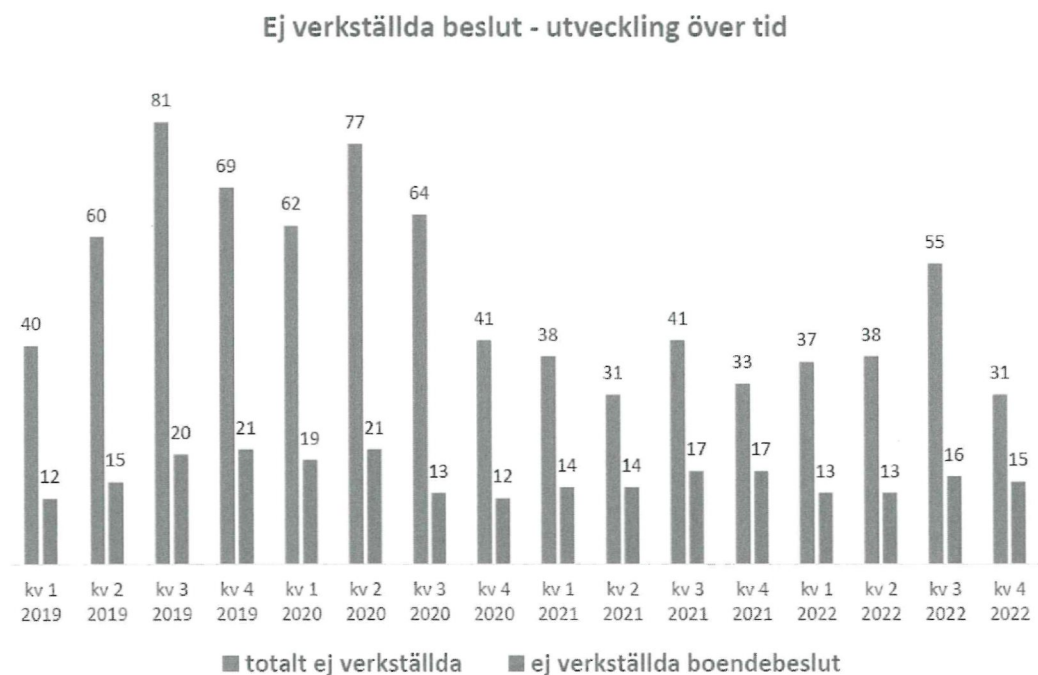
**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

## 4 Ej verkställda beslut

### 4.1 Utveckling över tid

Nämnden har under längre tid haft utmaningar med att verkställa beslutade insatser. Ej verkställda beslut äldre än tre månader ser ut enligt följande under åren 2019 – 2022 avseende både LSS och SoL:



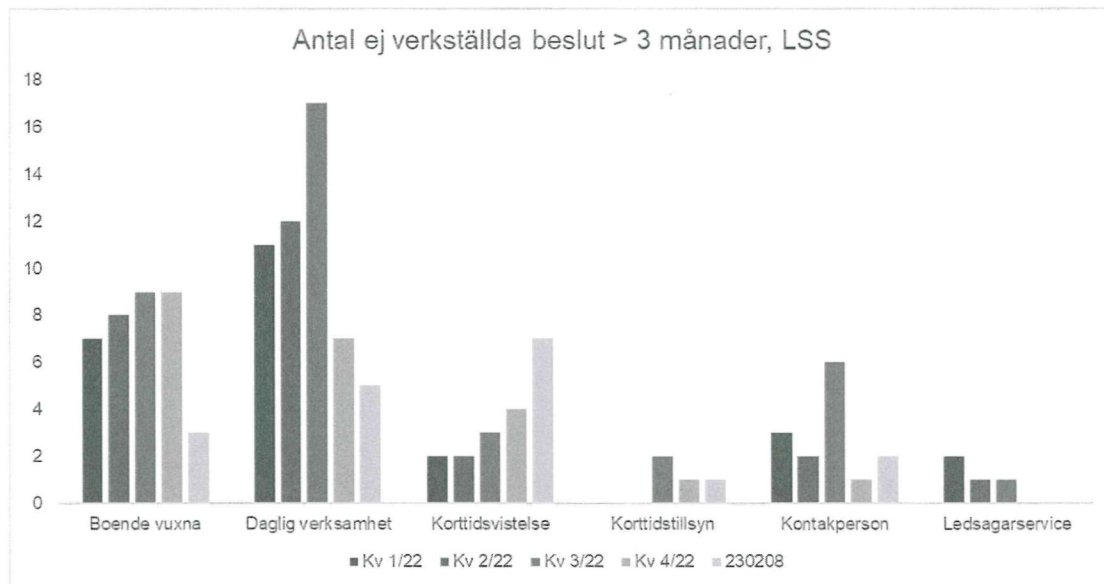
*Figur 9: Ej verkställda beslut, äldre än tre månader, totalt LSS och SoL. Källa: Karlskrona kommun.*

Ej verkställda beslut har rapporterats kvartalsvis till nämnden (2022-01-26 §3, 2022-05-18 §48, 2022-09-28 §81, 2022-10-26 §94, 2023-01-25 §10). Per 2023-02-08 kan vi notera att det var 89 ej verkställda beslut, varav 31 st var äldre än 3 månader och 58 beslut är yngre än 3 månader.



**Karlskrona kommun**  
Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10



Figur 10: Ej verkställda beslut LSS > 3 månader, kvartalsvis 2022 samt per 230208.  
Källa: Karlskrona kommun.

Som framgår av figuren ovan, och även bekräftas vid intervjuer, finns utmaningar med verkställigheten inom flera insatser. Störst svårighet med verkställighet är dock antalsmässigt avseende boende och daglig verksamhet. En beskrivning som görs i intervjuer är att man idag lider av ett uppdämt behov av att verkställa insatser utifrån att man längre tillbaka inte verkställde insatser om det inte fanns utrymme för det i nämndens budget.

I sammanhanget bör noteras att kommunen skyndsamt ska verkställa ett beslut om en insats eller ett bistånd, och att tre månader bara är en tidsgräns för rapportering till IVO.

Enligt erhållna uppgifter har nämnden tilldömts särskild avgift på grund av ej verkställda beslut såväl år 2021, 620 tkr, som år 2022, 312 tkr.

## 4.2 Handlingsplan icke verkställda beslut

Vid sammanträdet i oktober (2022-10-26 §95) beslutades att funktionsstödsförvaltningen till nämndens sammanträde i december skulle presentera en handlingsplan för att verkställa beviljade beslut enligt SoL och LSS snarast möjligt.

Vid sammanträdet i december (2022-12-14 §110) beslutades att utifrån föreslagen plan arbeta för att verkställa beviljade beslut enligt SoL och LSS snarast möjligt. Enligt planen ska funktionsstödsförvaltningens ledning månadsvis följa upp det totala antalet icke verkställda beslut för att skyndsamt kunna kartlägga behov/förutsättningar och i tidigt skede bedöma om beslut behöver tas i nämnden kopplat till ekonomi och resurser. Detta för att snabbare hantera verkställigheten. En ny rutin ska följas i



**Karlskrona kommun**

Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

förvaltningen, kopplat till tillkommande verksamheter som kommer vara ett stöd i uppföljningen. I planen nämns även de aktiviteter som vid tiden för framtagandet av planen genomförs. Dessa innefattar den kvartalsvisa IVO-rapporteringen, nämndens lokalförsörjningsplan, den strategiska lokalgruppen, samt delar i åtgärdsplan för budget i balans 4.0 och flera pågående utvecklingsarbeten.

Vidare pågår arbete med att tillskapa ändamålsenliga boenden och lokaler för att möta behoven och verkställa fattade beslut. Statusrapporter kring arbetet har lämnats vid flertalet nämndssammanträden (2022-02-23 §15, 2022-04-20 §38, 2022-06-15 §64, 2022-09-28 §84, 2022-11-23 §104).

Under hösten 2022 har två nya boenden öppnats, vilket bidragit till att antalet ej verkställda boendebeslut minskat. I nämndens lokalförsörjningsplan 2022–2031 finns ytterligare boenden planerade. Vid intervjuer framgår även att ett arbete kring behovsplanering framåt planeras, som inte bara omfattar lokaler och volymer utan även utifrån framtida krav och behov avseende brukare som in sin tur påverkar kompetens- och förmågebehov hos personal liksom annan utveckling.

#### **4.2.1 Bedömning – ej verkställda beslut**

Vi konstaterar att nämnden under en längre tid haft många ej verkställda beslut. Samtidigt kan vi notera att antalet ej verkställda beslut över tre månader är på en lägre nivå under 2021 och 2022 jämfört med föregående år. Vi anser dock att det är allvarligt att beslutade insatser inte verkställs inom rimlig tid och i enlighet med gällande bestämmelser.

Vi ser positivt på att nämnden under hösten tagit beslut om att intensifiera arbetet med att verkställa beslut, dels genom att ta fram och besluta om en handlingsplan samt tätare uppföljning som bl a innebär att nämnden tidigt får signaler om politiska beslut krävs.

Vår bedömning är att nämnden har vidtagit aktiva åtgärder för att hantera bristande verkställighet av insatser, men att det är för tidigt att bedöma om de åtgärderna kommer att ge önskvärda effekter.

**Karlskrona kommun**

Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

## 5 Slutsats och rekommendationer

Funktionsstödsnämnden har under flera år uppvisat underskott i förhållande till den budget som kommunfullmäktige tilldelat. Utöver detta har nämnden även haft utmaningar med att verkställa beslutade insatser till sina brukare. Vår granskning visar att nämndens verksamhet i förhållande till jämförbara kommuner har ett högre kostnadsläge. En situation som inte kan förklaras via skillnader i andel av befolkningen som har insatser via LSS, utan sannolikt beror på brister och/eller utvecklingsbehov i nämndens styrning, ledning och kontroll av verksamheten.

Vår granskning visar att nämnden under 2022 arbetat utifrån en beslutad handlingsplan med strategier och åtgärder för att komma till rätta med sina kostnadsnivåer. Utifrån denna handlingsplan har nämnden tydligt kommunicerat med kommunstyrelse och kommunfullmäktige om kostnadsutveckling och de svårigheter nämnden haft att få önskad effekt utifrån sin handlingsplan. Utifrån dessa svårigheter har också nämnden ytterligare stärkt sin handlingsplan och i november 2022 förändrat och förtydligat arbetssättet med handlingsplanen.

Vår sammanfattande bedömning av nämndens arbete med att komma tillrätta med sitt underskott är att man i flera delar arbetat aktivt och även haft en tydlig kommunikation med kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Nämndens svårigheter ligger som vi ser det inte inom ramen för denna typ av aktiviteter, utan i stället handlar det om hur nämnden ska få önskad effekt utifrån sina beslut.

Vår slutsats i denna del utifrån vår granskning är dels att handlingsplanen inte varit tillräckligt tydlig, dels att det saknats en tillräcklig tydlighet såväl från nämnden som från förvaltningen i genomförandet av åtgärder. Granskningen visar här att det inom förvaltningen funnits avsaknad av kontinuitet i väsentliga ledningsfunktioner under längre tid, vilket enligt vår bedömning kan ha avgörande betydelse för de svårigheter nämnden upplevt i att få till en väl fungerande styrning, ledning och kontroll av sin verksamhet.

Utöver nämndens svårigheter med att klara sin budget och uppnå en kostnadseffektiv verksamhet har nämnden också stora utmaningar avseende verkställighet av beslut inom LSS. Här visar granskningen på en viss minskning av ej verkställda beslut 2022 även om det är allvarligt att beslutade insatser inte verkställs inom rimlig tid och i enlighet med gällande bestämmelser. Vi ser dock positivt på att nämnden under hösten 2022 tagit beslut om att intensifiera arbetet med att verkställa beslut, dels genom att ta fram och besluta om en handlingsplan, dels tätare uppföljning som bland annat innebär att nämnden tidigt får signaler om politiska beslut krävs.

Vår bedömning är att nämnden har vidtagit aktiva åtgärder för att hantera bristande verkställighet av insatser, men att det är för tidigt att bedöma om de åtgärderna kommer att ge önskvärda effekter.



**Karlskrona kommun**

Granskning av funktionsstödsnämnden

2023-03-10

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi funktionsstödsnämnden att:

- Genomföra en analys av orsaker till nettokostnadsavvikelse samt kostnadsnivåer inom vissa verksamheter samt tydliggöra eventuella behov av åtgärder, främst med fokus mot boende med särskild service och dagligverksamhet, se avsnitt 3.1 och 3.3.
- Vidta åtgärder för att uppnå stabilitet och kontinuitet i ledningsfunktioner och övrig bemanning i förvaltningen, se avsnitt 3.3.
- Tydliggöra uppdrag och gemensamma arbetssätt inom verksamheterna, som också ökar kunskap och delaktighet hos baspersonal, se avsnitt 3.3.
- Se över och ta ett omtag avseende resursfördelningsmodell så att modellen är förankrad i verksamheten och kan fungera som det styrinstrument som den är avsedd som, se avsnitt 3.3.
- Säkerställa att arbetet med ej verkställda beslut ger avsedda effekter, se avsnitt 4.2.

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:  
  
6F784192D77F46A...  
Mikael Lind

*Certifierad kommunal revisor*

DocuSigned by:  
  
BDAFCEB422584B1...  
Mikael Lindberg

*Certifierad kommunal revisor*

DocuSigned by:  
  
5366544CBE19427...  
Lars Jönsson

*Certifierad kommunal revisor och 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.