

## § 397

# Gemensam förvaltning för omsorgsnämnden och äldrenämnden

## KSN-2020-03394

### Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** uppdra till stadsdirektören att fastställa en gemensam ledningsorganisation för omsorgsförvaltningen och äldreförvaltningen i syfte att samla förvaltningarna i en vård- och omsorgsförvaltning, samt
2. **att** genomförandet av den nya förvaltningsorganisationen fortlöpande ska rapporteras till omsorgsnämnden, äldrenämnden och kommunstyrelsens arbetsutskott.

### Sammanfattning

Efter dialog i förvaltningsledningarna kring behov, utmaningar och möjligheter i kommunens hälso- och sjukvård och sociala omsorg har en utredning aktualiserat frågan om att samla omsorgsförvaltningen och äldreförvaltningen i en gemensam förvaltningsorganisation.

I ärendet föreslås stadsdirektören få uppdraget att genomföra en samorganisering av omsorgsförvaltningen och äldreförvaltningen genom att som ett första steg fastställa en gemensam ledningsorganisation för förvaltningarna. Med en samlad förvaltningsledning ska ett inkluderande och brett utvecklingsarbete inledas för att i ett andra steg skapa en sammanhållen vård- och omsorgsförvaltning som verkar utifrån omsorgsnämndens och äldrenämndens ansvar.

### Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 8 december 2020
- Bilaga 1, underlag kring ekonomiska konsekvenser

Kommunstyrelsens arbetsutskott  
Protokollsutdrag

Datum:  
2020-12-08

### Yrkande

Hanna Victoria Mörck (V) yrkar:  
*att utredningen och förslag skickas på remiss till berörda nämnder, råd, facken, personal och berörda organisationer och därmed bordläggs tills dess svar inkommit.*

### Beslutsgång

Ordförande ställer först Hanna Victoria Mörck (V) yrkande mot avslag och finner att arbetsutskottet avslår detsamma.

Ordförande ställer därefter föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

### Reservation

Hanna Victoria Mörck (V) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande med motiveringen:  
*Detta är inte första gången som det kommer en plötslig organisationsförändring som en blixtnedslag från klar himmel och som sen ska röstas igenom bara två veckor senare. Så även denna gång. Under tiden mellan offentliggörande och beslut är det svårt att hinna få en helhetsbild av förslaget och att kunna förankra det hos medarbetare, brukare, partier, medborgare och andra som påverkas av förslaget. Dessutom så är underlaget till beslutet relativt tunt. Det kan visa sig vara ett bra förslag. Vi anser att Uppsala kommun behöver fler närvarande chefer nere i verksamheten med ett lägre antal medarbetare per chef, att det är bra att effektivisera, när det verkligen är mer effektivt och inte ett sätt att få människor att springa snabbare. Här ser vi att det skulle kunna finnas en vinst att hämta i att inte göra ett dubbelarbete, att kunna rekrytera personal bättre och hålla bra villkor och kapa bort en hel ledning. Men vi vet inte det. Det bara anas. Dessutom finns en ambition om delaktighet med förändringen och då anser vi att för att verkligen mena allvar med delaktighet, så måste det börja med att ge ett förtroende - att skicka ut förslaget på remiss till de som berörs av förslaget. Först då kan vi ta ställning till om detta är lika bra i verksamhet som det ser ut på pappret.*

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret  
**Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen**

Datum:  
2021-01-11

Diarienummer:  
KSN-2020-03394

Handläggare:  
Lenita Granlund, Carina Juhlin

## Gemensam förvaltning för omsorgsnämnden och äldrenämnden

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** uppdra till stadsdirektören att fastställa en gemensam ledningsorganisation för omsorgsförvaltningen och äldreförvaltningen i syfte att samla förvaltningarna i en vård- och omsorgsförvaltning, samt
2. **att** genomförandet av den nya förvaltningsorganisationen fortlöpande ska rapporteras till omsorgsnämnden, äldrenämnden och kommunstyrelsens arbetsutskott.

### Ärendet

Efter dialog i förvaltningsledningarna kring behov, utmaningar och möjligheter i kommunens hälso- och sjukvård och sociala omsorg har en utredning aktualiserat frågan om att samla omsorgsförvaltningen och äldreförvaltningen i en gemensam förvaltningsorganisation.

I ärendet föreslås stadsdirektören få uppdraget att genomföra en samorganisering av omsorgsförvaltningen och äldreförvaltningen genom att som ett första steg fastställa en gemensam ledningsorganisation för förvaltningarna. Med en samlad förvaltningsledning ska ett inkluderande och brett utvecklingsarbete inledas för att i ett andra steg skapa en sammanhållen vård- och omsorgsförvaltning som verkar utifrån omsorgsnämndens och äldrenämndens ansvar.

### Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret, omsorgsförvaltningen och äldreförvaltningen. En förvaltningsövergripande utredning har under

hösten genomfört bland annat risk- och nyttoanalyser för verksamheterna utifrån det föreliggande förslaget. De berörda nämnderna och kommunstyrelsens arbetsutskott har informerats om förslaget under beredningen, liksom kommunala pensionärsrådet, funktionsrättsrådet och handikappföreningarnas samarbetsorganisation. Barn-, jämställdhets- och näringslivsperspektiven beaktas inom ramen för uppdraget.

### **Föredragning**

Omsorgsförvaltningen och äldreförvaltningens nuvarande organisationer godkändes av stadsdirektören inför att den nya nämndorganisationen trädde i kraft år 2017. När de dåvarande beställarförvaltningarna och kommunens egenregi i produktionsförvaltning bildade samlade organisationer var inriktningen att hålla uppdelningen en nämnd - en förvaltning. Affärsområden som tidigare varit samorganiserade i produktionsförvaltningen bröts med detta upp och fördelades in som verksamheter i de nybildade omsorgs- och äldreförvaltningarna.

Omsorgs- och äldreförvaltningen svarar idag tillsammans för kommunens verksamhet inom omsorg och vård av äldre och personer med psykisk funktionsnedsättning enligt hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen, samt verksamheten enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Förvaltningarna svarar också för anhörigstöd enligt socialtjänstlagen till de som vårdar och stödjer en närstående.

Förvaltningarna är centrala och volymmässigt stora verksamheter i kommunens välfärd. Tillsammans finns omkring 8 000 brukare och 6 000 medarbetare i verksamheterna och nämnderna har en samlad budget på över 3,5 miljarder kronor.

Omsorgs- och äldreförvaltningen är idag väldigt lika i uppdrag och organisation. Att förvaltningarna driver verksamhet parallellt i samma lagrum gör att flera funktioner och professioner är desamma i de båda organisationerna. Som två aktörer på vård- och omsorgsområdet delar förvaltningarna också gemensamma utmaningar. Den demografiska utvecklingen driver exempelvis effektiviserings- och kompetensförsörjningsbehov. Inte minst har den senaste tidens krishantering satt nytt ljus på gemensamma förutsättningar som arbetsvillkor, kompetensförsörjning, arbetssätt, ledarskap och organisering i kommunens vård- och omsorgsverksamhet.

Det verksamhetsområde som förvaltningarna delar rymmer flera externa gränssnitt och samordningsbehov gentemot omvärlden. Den nuvarande särorganiseringen medför en otydlighet gentemot externa parter, framförallt sett mot Region Uppsala som huvudman för hälso- och sjukvård och vårdgivare, men också i förhållande till de privata utförare som båda förvaltningarna genom sina nämnder kan ha olika avtal med. Uppsala kan i dessa sammanhang betraktas som en delad kommun när den förväntas vara en.

Detsamma gäller även sett utifrån brukares och andra i det omgivande samhällets perspektiv. Samhällets organisering på hälso- och sjukvårdsområdet, med olika huvudmän, vårdgivare och utförare är komplex och kan ofta vara krånglig för den enskilde. Den riskerar att ge likställighetproblem och att olika prioriteringar hos parterna ställs mot varandra. Som en annan konsekvens av att ha två förvaltningar konkurrerar omsorgs- och äldreförvaltningen om samma medarbetare. Gemensamt utvecklingsarbete inom exempelvis digitalisering och välfärdsteknik hämmas av att delvis behöva bedrivas i två spår.

Behovet av att verka samordnat på området förstärks fortlöpande allteftersom ett ökande nationellt fokus på välfärdsområdet leder till statliga satsningar på den

kommunala hälso- och sjukvården som behöver hanteras i uppdelningen mellan förvaltningarna. Samordningsbehoven har gjort att samverkan mellan förvaltningarna utvecklats under de tre år som gått sedan omsorgs- och äldreförvaltningen gick in i nya organisationer. Förvaltningarna delar en gemensam avdelning för kvalitet- och utvecklingsfrågor. Arbetet inom HSVO, samverkansstrukturen för hälso- och sjukvård och social omsorg i länet och kommunen bedrivs gemensamt. Förvaltningarna samarbetar ibland i upphandlingar och avropar inom samma avtal.

Sammantaget ger bilden att förvaltningarnas uppdelning sätter hinder för en nödvändig utveckling inom kommunens vård- och omsorg. En samlad vård- och omsorgsförvaltning bedöms ha bättre förutsättningar att hantera nuvarande och förestående utmaningar och tillvarata möjligheter i den verksamhetsmiljö som förvaltningarna arbetar i. Bland kommunerna över 100 000 invånare som inte är stadsdelsorganiserade är det vanligast att vård- och omsorgsverksamheten är samlad i en förvaltning. 11 av 14 kommuner har en förvaltning på det verksamhetsområde som idag delas mellan omsorgs- och äldreförvaltningen.

Med en förvaltning ska en organisation skapas som på flera sätt är mer hållbar än dagens uppdelade, dels ur ett ekonomiskt effektivitetsperspektiv men framförallt för kvaliteten och tryggheten i kommunens vård- och omsorg. En samlad förvaltning är bättre rustad för att hantera viktiga utvecklingsfrågor som att vara en modern attraktiv arbetsgivare, att arbeta mer nätverksbaserat kring och med brukaren, att kunna ta större plats i samhällsbyggnad och samhällsutveckling och nå längre i samarbetet med Region Uppsala, andra externa parter och det omgivande civilsamhället.

I ett första steg ska förvaltningarnas ledningsorganisationer föras samman till en gemensam ledningsorganisation. Denna förändring kommer att ske omgående och påverkar främst stabs- och systemledningsfunktionerna i förvaltningarna. En förvaltningsdirektör tillsätts för den nya samorganiserade förvaltningsledningen med ett tydligt uppdrag att leda förändringsarbetet framåt. Under detta första skede behålls stora delar av verksamheternas organisation i egenregi i nuvarande struktur, fränsett att en samlad hälso- och sjukvårdsavdelning och två avdelningar inom äldreomsorgens egenregi skapas utifrån behov som behöver omhändertas utan fördröjning.

En förväntad effekt av det första steget är att genom en sammanhållen ledning skapa resurser för arbetet framåt. Med förändringen blir förvaltningen mindre sårbar och kan använda befintlig kompetens bättre, inte minst genom att samla arbetet inom krisledning. Med förändringen skapas också förutsättningar för att omgående öka tydligheten i samarbetet med externa parter, vid sidan av en direkt effektiviseringspotential i exempelvis förändrade arbetsformer, reducering av dubbla ledningsfunktioner och ökat samarbete inom lokalförsörjning och upphandling.

Genom att samla förvaltningsledningen och dra nytta av likheterna i organisation och styrning i de nuvarande förvaltningarna förväntas tid, kompetens och kraft frigöras för att inleda utvecklingen mot steg två, en helt samlad förvaltning under två nämnder senast under år 2022. Detta steg innebär en större förändring där de volymmässiga stora verksamheterna i egenregi kan komma att organiseras annorlunda.

Processen mot den samlade organisationen i steg två ska präglas av en hög grad av delaktighet från hela vård och omsorgsverksamheten för att säkerställa att väsentliga verksamhetsperspektiv tas tillvara och att en grund läggs för utvecklandet av en

gemensam kultur i den nya förvaltningen. Processen ska ske i ett arbete där kommunens värdegrund är vägledande. Dialog föras med anhörig-, brukar- och andra berörda civilsamhällesorganisationer för att säkerställa goda samverkansförutsättningar. Samarbeta och orientering ska också ske med Region Uppsala och externa aktörer som privata utförare och andra kommuner i syfte att nå en modern och anpassningsbar kommunal vård och omsorg med hög kvalitet och likställighet som utgår från styrkor och möjligheter med dagens organisationer. Förändringsarbetet behöver samtidigt ta hänsyn till påverkan på exempelvis pågående utvecklingsarbete i förvaltningarna och produktions- och krishanteringsaspekter.

Den samorganiserade förvaltningen ska svara mot behoven av tydlighet, helhetssyn, resurseffektivitet och förändringskraft. Möjligheterna till politiskt ansvarstagande när en förvaltning svarar två nämnder måste ägnas särskild hänsyn, liksom organisationens tydlighet för enskilda och andra berörda. Socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) skiljer sig på ett antal principiella punkter. Endast vissa personkretsar har rätt till LSS-insatser medan samtliga kommuninvånare kan vara berättigade SoL-insatser. LSS är en rättighetslagstiftning vilket innebär att personer inom personkretsarna har rätt att utkräva vissa specifika insatser givet att ett behov föreligger. SoL är en målrelaterad ramlag och innebär att kommunerna ska främja vissa livsvillkor utan att det närmare föreskrivs hur målen ska uppnås. Vidare ska LSS tillförsäkra individen goda livsvillkor medan SoL ska ge skäliga levnadsförhållande. I den samordnade förvaltningen kommer stor vikt läggas vid att de olika lagarnas mål och perspektiv beaktas och respekteras i såväl myndighetsutövningen som i den löpande verksamheten. Det innebär rent konkret två myndighetsorganisationer för de olika målgrupperna i den samorganiserade förvaltningen. Expertkompetens inom de olika områdena och lagrummen ska säkerställas även framledes. De två myndighetsorganisationerna ska dock kunna vara behjälpliga i varandras uppdrag och samarbeta där gemensamma nämndare finns, såsom i kompetens- och utbildningsinsatser för rättssäker myndighetsutövning och kollegialt lärande för att stärka kvaliteten i insatserna mot den enskilde. När det gäller omsorgsnämndens målgrupper behöver barnperspektivet särskilt beaktas då denna målgrupp blir minoritet i den föreslagna nya organisationen

Organisationen ska samlas kring brukaren och enskildas behov av stöd och insatser, trygghet och kvalitet. Genom att samla förvaltningarnas resurser samtidigt som man säkerställer samlad kompetens kring de olika målgrupperna och lagrummen öppnas flera utvecklingsområden som möjliggör förbättringar för verksamheternas brukare. De övergripande effekterna av bättre styrning och samordning förväntas också avspeglas i mer direkta resultat som effektivare verkställande av beslut kring boende och insatser, förbättrad kontinuitet i insatserna, mer personcentrad vård och omsorg i hemmet, ett utvecklat anhörigstöd och förbättrat trygghetsarbete i boenden.

Processer och arbetssätt ska fokusera på innovation och digitala hjälp- och stödfunktioner. Uppsala kommuns vård- och omsorgsförvaltning ska vara en modern arbetsgivare präglad av förväntningar, mandat och tillit till medarbetare och chefer. De samlade kommunala hälso- och sjukvården i Uppsala kommun ska sticka ut nationellt och minimera behoven av bemanningspersonal. I samarbete med de externa leverantörerna ska ersättningsmodeller, avtal och uppföljningar förbättras samtidigt som systemen för att upptäcka oegentligheter och fusk i välfärden ska utvecklas.

Region Uppsala utvecklar för närvarande hälso- och sjukvården med den omfattande reformen Effektiv och nära vård 2030 vilket kommer att förändra förutsättningarna för

den kommunala hälso- och sjukvården. Vård som behövs ofta ska komma närmare invånarna både geografiskt, digitalt, tillgängligt och relationellt. En samorganiserad vård- och omsorgsförvaltning kan lättare ta sig an och dra nytta av reformen och utveckla ett fördjupat samarbete tillsammans med Region Uppsala kring till exempel geografisk nodorganisering och utvecklandet av vårdcentrum och närvårdsplatser i hemmet.

Inriktning och omfattning i samorganiseringens andra steg kommer att preciseras av omsorgsnämnden och äldrenämnden inom ramen för fullmäktiges beslut om Mål och budget 2022.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Den direkta konsekvensen och nettokostnadsskillnaden efter genomförandet av den samordnade ledningsorganisationen i det första steget uppskattas till minskade kostnader om cirka 22 miljoner kronor sett över tre år. I detta ryms exempelvis förändrade arbetsformer för legitimerad personal, minskad sårbarhet och minskat behov av inhyrd legitimerad personal. Inom lokalförsörjning kan ökad samordning minska kostnaderna för tomplatser. Ett underlag för de uppskattade effekterna återges i bilaga till ärendet.

Genom samorganiseringens större andra steg skapas förutsättningar för bättre styrning och ökad samordning vilket på sikt ska ge mer och bättre vård- och omsorgsverksamhet utifrån tillgängliga resurser. Stordriftsfördelar och synergier mellan förvaltningarnas egenregiverksamheter genom exempelvis att personal arbetar över nuvarande förvaltningsgränser uppskattas till cirka 6 miljoner kronor i steg två jämfört med i det första steget.

I övrigt ska kostnaderna för organisationsförändringen rymmas inom befintlig ram för kommunstyrelsen, omsorgsnämnden och äldrenämnden. Kostnaderna kopplat till nya och ändrade funktioner, processer och rutiner samt övriga omställningskostnader uppskattas i det första steget till 1,5 miljoner kronor.

### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelse daterad 11 januari 2020
- Bilaga 1, underlag kring ekonomiska konsekvenser

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Ingela Hagström  
Utvecklingsdirektör

# Ekonomiska konsekvenser

KLK ekonomi, omsorgs- och äldreverksamhet

Rikard Sörell och Magnus Bergman-Kyllönen

2020-12-08



# Organisationsförändring 1.0

<b>Område</b>	<b>Beskrivning</b>	<b>Tkr Effekt 2021</b>	<b>Tkr Effekt 2022</b>	<b>Tkr Effekt 2023</b>	<b>Tkr Nettokostnadsskillnad efter genomförande av 1.0</b>
<b>Medarbetare</b>	Reducering av dubbla ledningsfunktioner genom att inte tillsätta vakanser. Möjlighet att göra mer med befintliga resurser istället för att nyrekrytera.	- 3 000	- 3 000	- 1 000	<b>- 7 000</b>
<b>Sammanhållen hälso- och sjukvård</b>	Förändrade arbetsformer för legitimerad personal. Minskad sårbarhet och minskat behov av inhyrd legitimerad personal	- 2 000	- 2 000	- 1 000	<b>- 5 000</b>
<b>Upphandlingar och avtalsuppföljningar</b>	Förändrat arbetssätt där exempelvis en förvaltning skapar möjlighet för en uppföljning per utförare istället för två. Enhetliga kravspecifikationer i samband med systemupphandlingar		- 1 000		<b>- 1 000</b>
<b>Lokalförsörjning – boende, korttidsvård, dagverksamhet, öppen verksamhet</b>	Samordning och samlokalisering. Minskade kostnader för tomplatser. Samordnade investeringsplaner möjliggör större effektiv potential i investeringar och mer konkurrensmässiga lokaler för boenden	- 1 000	- 2 000	- 1 000	<b>- 4 000</b>
<b>Stordriftsfördelar/ synergier i egen regi</b>	Förändrade arbetsformer för personal som kan arbeta över områdesgränser. Minskad restid för att så stor del som möjligt av arbetstiden ska vara värdeskapande för brukarna. Schema- och bemanningsoptimering dygnets alla tider.	- 2 000	- 2 000	- 1 000	<b>- 5 000</b>
<b>Förändringsledare</b>	Nya/ändrade funktioner/processer och rutiner samt övriga omställningskostnader	1 500			
<b>TOTALSUMMA</b>		<b>- 6 500</b>	<b>- 10 000</b>	<b>- 4 000</b>	<b>- 22 000</b>

# Ekonomiska effekter efter organisationsförändring 2.0

Område	Beskrivning	Nettokostnadsskillnad efter genomförande av 2.0
<b>Stordriftsfördelar/ synergier i egen regi</b>	Ytterligare ekonomiska effekter av nya organisatoriska gränssnitt genom schema- och bemanningsoptimering. Minska restid för att så stor del som möjligt av arbetstiden ska vara värdeskapande för brukare. Schema- och bemanningsoptimering dygnets alla tider. Ger förvaltningen möjlighet att göra mer med befintliga resurser.	<b>- 6 000 tkr</b>

## Kommentar

Den gemensamma uppfattningen är att den ekonomiska positiva potentialen av organisationsförändring 2.0 kan komma att bli än större än vad som uppskattats i detta tidiga skede.



Uppsala  
kommun