

Vård- och omsorgsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till äldrenämnden

Datum:
2021-09-08

Diarienummer:
ALN-2021-00079

Handläggare:
Magnus Bergman-Kyllönen, Bo Engström, Thomas Karlsson

Utvecklingsplanens förslag till åtgärder – inriktning och kostnader

Förslag till beslut

Äldrenämnden beslutar

1. **att** godkänna viljeinriktning och ambitionsnivå för utvecklingsplanens förslag till åtgärder enligt beslutsunderlaget.

Ärendet

Vid sammanträdet i maj 2021 antog Äldrenämnden en utvecklingsplan för att åstadkomma en kraftsamling inom kommunens äldreomsorg. Med utvecklingsplanen beslutade nämnden att godkänna ett antal förslag till åtgärder, vilka specificerades på rubriknivå i bilaga till ärendet. Initiativet kopplar till en rad statliga initiativ för att kraftsamla och utveckla den svenska äldreomsorgen.

De åtgärder som nämnden beslutat om var följande:

1. Arbeta bort ”Delade turer”
2. Minska antalet medarbetare/chef
3. Språksatsningar
4. (Minska) Minutstyrning inom hemtjänsten
5. Minska antalet timanställda, för att öka kontinuitet i hemtjänsten
6. Utökning av sjuksköterskebemanningen och arbetsledning

I detta ärende har viljeinriktning och ambitionsnivå konkretiserats och utvecklats för nämnda förslag till åtgärder. Likaså har kostnaderna beräknats för innevarande och de närmast två kommande verksamhetsåren. Utvecklingsplanen kopplar därmed även till Verksamhetsplan och budget för år 2021–2023.

Med reservation för att det inte varit möjligt att fullt ut kostnadsberäkna de föreslagna åtgärderna i utvecklingsplanen, kommer merparten av åtgärderna att finansieras via de statsbidrag som regeringen anslagit för vidareutveckling av äldreomsorgen fram till år 2023. Den systemförändring som bland annat kan inbegripa förändrade ekonomiska

styrmedel och ersättning inom hemtjänsten, i syfte att minska eller avveckla minutsstyrningen, går samtidigt inte att kostnadsberäkna i dagsläget. Här kan sannolikt ytterligare kostnader tillkomma.

Den viljeinriktning, ambitionsnivå och de åtgärder som föreslagits kommer återkommande följas upp och avrapporteras. Häri ingår naturligtvis att ambitionsnivå och åtgärder kan påverkas av om den statliga medfinansieringen förändras.

Beredning

Ärendet har beretts vid enheten för strategiskt stöd inom avdelningen för systemledning i samarbete med Ekonomi.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för utvecklingsplanens förslag till åtgärder, med undantag för åtgärder som berör minutstyrningen och språksatsningar, har årligen beräknats till nedanstående:

Verksamhetsår	Totalt Mkr
2021	20,6
2022	64
2023	79

För verksamhetsåren efter år 2023 saknas information om ännu beslutade statsbidrag. I budgetpropositionen för 2022 föreslår regeringen dock ytterligare och förstärkta statsbidrag, om sammantaget 2,5 miljarder fram till 2024.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 8 september 2021
- Bilaga, Förslag till åtgärder i utvecklingsplanen – inriktning och kostnader

Vård- och omsorgsförvaltningen

Lenita Granlund
Förvaltningsdirektör

Ax2aaVård- och omsorgsförvaltningen

Beslutsunderlag

Datum:

2021-09-08

Diarienummer:

ALN-2021-00079

Handläggare:

Bo Engström, Thomas Karlsson, Magnus Bergman-Kyllönen

Förslag till åtgärder i utvecklingsplanen – inriktning och kostnader

Innehåll

Inledning och bakgrund.....	3
Uppdrag och syfte.....	3
Disposition.....	3
Förslagen till åtgärder	4
Arbeta bort ”Delade turer”	4
Minska antalet medarbetare per chef.....	5
Språksatsningar.....	5
(Minska) Minutstyrningen inom hemtjänsten.....	6
Minska antalet timanställda, för att öka kontinuitet i hemtjänsten.....	7
Utöka sjuksköterskebemanningen och arbetsledning.....	8
Ekonomisk sammanställning	9
Samlad bedömning.....	10

Inledning och bakgrund

Vård- och omsorgssektorn i Sverige står inför en rad välfärdsutmaningar samtidigt som pandemin har synliggjort brister inom äldreomsorgen. För att hantera dessa utmaningar och kraftsamla har en utvecklingsplan för äldreomsorgen framarbetats tillsammans med förtroendevalda, fackliga organisationer, seniororganisation och tjänstepersoner inom vård- och omsorgsförvaltningen.

Äldrenämnden antog utvecklingsplanen genom beslut vid sammanträdet i maj 2021. Vid samma tillfälle beslutade även nämnden att godkänna ett antal förslag till åtgärder, vilka specificerades på rubriknivå i bilaga till ärendet.

I följande beslutsunderlag ges en kompletterande beskrivning av åtgärdsförslagets inriktning och även deras ekonomiska sida, på kort och lång sikt. För flertalet förslag finns särskilda statsbidrag att tillgå. Vissa medför samtidigt en mer långsiktig ambitionshöjning som påverkar nämndens budgetram.

Uppdrag och syfte

Uppdraget har varit att presentera ett beslutsunderlag där inriktningen (viljeinriktningen) i dessa åtgärdsförslag utvecklas närmare. Hur de sedan mer i detalj och praktiskt kommer att omsättas och förverkligas i sin helhet, konkretiseras i ett senare skede och i särskilda projektplaner. I uppdraget har även ingått att, så långt möjligt utifrån nu kända omständigheter, belysa möjliga ekonomiska konsekvenser av förslagen.

Beslutsunderlaget syftar därför till att komplettera utvecklingsplanen och möjliggöra närmare politiska ställningstaganden kring viljeinriktning, ambitionsnivå och kostnader för åtgärdsförslagen.

Disposition

De förslag till åtgärder som specificerades på rubriknivå, i bilaga till utvecklingsplanen, var följande:

1. Arbeta bort ”Delade turer”
2. Minska antalet medarbetare/chef
3. Språksatsningar
4. (Minska) Minutstyrning inom hemtjänsten
5. Minska antalet timanställda, för att öka kontinuitet i hemtjänsten
6. Utökning av sjuksköterskebemanningen och arbetsledning

I det följande kommer vart och ett av dessa åtgärdsförslag belysas närmare. Inledningsvis med en kort bakgrunds- och faktabeskrivning. Därefter utvecklas viljeinriktning och ambitionsnivå. Avslutningsvis belyses möjliga ekonomiska konsekvenser och finansieringsmöjligheter.

Förslagen till åtgärder

Arbeta bort ”Delade turer”

Bakgrund/Fakta

Delad tur innebär som regel att arbetstagaren arbetar två arbetspass i följd med ett lite längre tidsuppehåll (rast) mellan passen. Omfattningen inom kommunens egenregi i Uppsala har kartlagts vid olika tillfällen. I en utredning 2019 framkom att delade turer förekom vid i stort sett samtliga särskilda boenden, men bara vid något enstaka hemvårdsdistrikt. I en presentation för förvaltningsledningen i februari 2021 redovisades att delade turer förekom vid 23 av egenregins 25 särskilda boenden. Vanligtvis förekom delade turer på helger och den genomsnittliga förekomsten var 2,3 delade turer per medarbetare. Totalt berördes drygt 600 av dryga 1000 medarbetare inom egenregins särskilda boenden av delade turer.

Av den utredning som genomfördes 2019 framkom att delade turer hade en jämförelsevis större omfattning i Uppsala än i många andra kommuner. I utredningen presenterades även en omfattande nordisk forskningsstudie kring delade turer (Szebehely m.fl., 2015), i vilken författarna kom till följande samlade slutsats:

”En första och troligen kraftfull åtgärd för att behålla personal inom äldreomsorgen är därför att förlägga arbetstiderna på ett bättre sätt och inte minst att sluta med delade turer.”

Viljeinriktning och ambitionsnivå

Viljeinriktning är att avveckla delade turer inom kommunens egenregi. Ambitionsnivån är att åtgärden ska påbörjas under hösten 2021 och att delade turer ska vara helt avvecklade vid ingången av 2022. I samband med arbetet kan även övervägas att pröva alternativa arbetstidsmodeller, genom försöksverksamhet, som samtidigt ger de anställda större möjligheter att själva påverka arbetstidens förläggning.

Kostnader och finansiering

Avvecklingen av delade turer innebär arbetsscheman måste ses över och, med största sannolikhet, att ytterligare schemarader behöver tillföras. I kombination med att erbjuda samtliga medarbetare heltid, bedömdes en avveckling erfordra ytterligare 55 årsarbete, vilket i aktuellt kostnadsläge motsvarar en kostnadsökning om totalt ca 30 Mkr. I den utredning som genomfördes 2019 skissades istället bl.a. på schemalösningar vilken endast tillförde schemarader under helger, vilket i så fall medförde fler deltid eller visstidsanställningar, med en total kostnad mindre än hälften av ovan nämnda. I kombination med viljeinriktningen med heltid som norm är dock en sådan lösning ej möjlig¹.

¹ Samtidigt presenterades beräkningar utifrån en s.k. behovsorienterad schemaplanering. De beräkningar som gjordes indikerade att potentialen var betydande vid en mer flexibel och samtidigt behovsorienterad bemanningsplanering. Det var till och med så att kostnaden för ”heltid som norm” och ”samma bemanning helg som vardag” räckte till att finansiera en kraftig arbetstidsförkortning för den fast anställda personalen med bibehållen (eller i det närmaste bibehållen) lön.

Minska antalet medarbetare per chef

Bakgrund/Fakta

Sedan länge har det uppmärksammats att chefer inom äldreomsorgen ofta ansvarar för ett mycket stort antal medarbetare. På nationell nivå, i statliga utredningar, i politiska församlingar och från fackligt håll har också väckts förslag om att normera ett högsta antal medarbetare per chef. Senast har den Nationelle samordnaren för ökad kvalitet inom äldreomsorgen, i sitt slutbetänkande (SOU 2021:52) föreslagit ett tak för antalet medarbetare som den verksamhetsnära chefen med personalansvar ska ansvara för, till 20–30 personer. Då bör både tillsvidareanställda och visstidsanställda räknas in.

Inom Uppsalas äldreomsorg var medelvärdet för antalet medarbetare per chef inom kommunens egenregi, för perioden januari-april 2021, 88 personer inom hemvården respektive 66 inom det särskilda boendet. Under dessa värden finns en variation mellan olika enheter.

Viljeinriktning och ambitionsnivå

Viljeinriktningen är att minska antalet medarbetare per chef. Ambitionsnivån bör vara att medelvärdet för antalet medarbetare per chef bör vara högst 30 personer senast vid utgången av 2022. I samband med arbetet bör också övervägas att utveckla det teambaserade arbetssätten. Det senare är även något som Nationelle samordnaren för ökad kvalitet inom äldreomsorgen föreslagit i tidigare nämnda betänkande. I det arbetet kan även prövas att inrätta tjänster som mentorer och ”coacher”, för erfarna och lämpliga medarbetare.

Kostnader och finansiering

Framförallt erfordras en förstärkning av antalet chefer inom hemvården, men även vid vissa enheter inom det särskilda boendet. Tjänsterna kan delvis inrättas som biträdande chefstjänster och samtidigt erbjuda karriärmöjlighet för medarbetare och/eller inskolningsmöjlighet för nya chefer.

Sedan tidigare finns en ekonomisk planering för utökning av antalet chefer till en merkostnad om 19 Mkr över tre år. Utökningen medför samtidigt en permanent och fortsatt ökad kostnad för förvaltningen. För en satsning på utveckling av teambaserade arbetssätt, inklusive mentorer/coacher, har inte gjorts någon planering. En sådan satsning är också mer svårbestämd i ekonomiskt avseende².

Språksatsningar

Sedan länge har olika initiativ tagits för att stödja och förbättra personalens språkkunskaper i svenska språket. Idag finns bland annat s.k. språkombud inom många verksamheter. Från statens sida har också flera särskilda statsbidrag förekommit för att främja äldreomsorgspersonalens språkkunskaper. Utbildning i svenska ingår även i det som omfattas av det aktuella statsbidraget

² Tänkbart är kostnader för projektledare, utbildning, handledning och till viss del möjligen även lönekostnader.

”Äldreomsorgslyftet”, där Uppsala kommun beviljats 62,3 Mkr. Statsbidragets primära inriktning är samtidigt att stimulera vidareutbildning av personal till undersköterskor.

Satsningen presenteras i särskilt ärende och berörs därför inte vidare här.

(Minska) Minutstyrningen inom hemtjänsten

Bakgrund/Fakta

Inte minst i medias rapportering har bilder förmedlats av en styrning och planering av insatserna inom hemtjänsten ner i detalj och på minutnivå. Vilket samtidigt medfört minskat handlingsutrymme för personalen vid oförutsedda händelser, genererat stress, upplevelser av otillräcklighet, begränsade möjligheter att påverka, samt inte sällan påverkat kvaliteten i insatserna negativt. I olika politiska församlingar och från fackligt håll har också väckts förslag om att ”minska eller avveckla minutstyrningen”. Kommuner som redan tagit beslut i denna riktning är t.ex. Norrköping och Tierp.

Vad som genererar stress för vård- och omsorgspersonalen i mötet med brukarna kan bero på en rad omständigheter. Ytterst kan den bedömda och beviljade tiden i biståndsbeslutet vara otillräcklig, men det kan också handla om utförarens planering av insatserna. Tidregistrering av insatserna kan vara ytterligare en stressfaktor. Inte minst kan även ersättningsystemen och de medföljande ekonomiska styrmodellerna påverka förutsättningarna för personalens möte med brukaren.

Lämpligen ges förvaltningen i uppdrag att, mot bakgrund av bland annat försöksverksamheten inom egenregi, närmare utreda vilken typ av ersättningsmodell som bör utvecklas för att uppnå det som eftersträvas.

Viljeinriktning och ambitionsnivå

Viljeinriktningen är att minska minutstyrningen inom hemtjänsten. Detaljerna kring hur så ska ske kan dock inte avgöras i dagsläget. Ambitionen bör dock vara att så sker under 2022. En försöksverksamhet pågår vid en enhet inom egenregins hemvård, med planerad utvärdering ur ett ekonomiskt utförarperspektiv, personal- och brukarperspektiv i oktober 2021. Ambitionen bör därför vara att grundligt utvärdera denna försöksverksamhet tillsammans med studier av andra kommuners arbete med att minska minutstyrningen inom hemtjänsten.

Kostnader och finansiering

Försöksverksamheten inom egenregi har för 2021 beviljats 3,6 Mkr. Kostnaderna för en förändrad ekonomisk styrmodell och andra rutin- eller organisationsförändringar i syfte att minska minutstyrningen kan inte avgöras i dagsläget.

Minska antalet timanställda, för att öka kontinuitet i hemtjänsten

Bakgrund/Fakta

SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU) visar att andelen tidsbegränsat anställda inom kommunal vård och omsorg är något högre än snittet för hela arbetsmarknaden³. SKR:s personalstatistik visar att 72 procent av de anställda inom vård och omsorg i kommunerna är tillsvidareanställda, medan månadsavlönat tidsbegränsade anställda står för 6 procent och timavlönade för 23 procent⁴.

I Uppsala uppges att under 2020 var i genomsnitt per månad 65 % av personalen tillsvidareanställd. Övriga var tidsbegränsat anställda (29 %) eller timanställda (6 %)⁵. Andelen tillsvidareanställda förefaller alltså ligga något lägre än riksgenomsnittet för riket inom kommunernas vård och omsorg.

I slutet av maj beslutade regeringen om ett särskilt statsbidrag, i form av prestationsbaserade medel, i syfte att minska andelen timanställningar inom kommunalt finansierad vård och omsorg. För att ta del av dessa medel, där 35,1 Mkr reserverats för Uppsalas kommun, måste en minskning av andelen timanställda ske redan under 2021.

Viljeinriktning och ambitionsnivå

Viljeinriktningen är att minska andelen tidsbegränsat anställda och timanställda. Ambitionsnivån är att dessa anställningsformer som andel av de totala antalet anställda ska minska med minst 5 % årligen. Totalt under perioden år 2021-år 2023 ska den totala andelen, mätt som andel av de totala antalet anställda, ha minskat med 15 %.

När gäller timanställningar i Uppsala så är de i många fall schemalagda över en längre period, vilket innebär att de samtidigt erbjuder en för många unga attraktiv, individuellt anpassad tjänstgöring som också erbjuder viss trygghet (t.ex. vid sjukskrivning). Med andra ord kan det vara angeläget att samtidigt med att minskningen av antalet timanställda, också utveckla mer flexibla arbetstidsmodeller som ger de anställda större inflytande över arbetstidens förläggning.

Kostnader och finansiering

Då övergång till tillsvidareanställning samtidigt innebär att de tidigare timanställda, ofta med mer begränsad tjänstgöringsgrad, måste erbjudas heltid som norm, kommer det medföra ökade lönekostnader. En förändring av anställningsformen från tidsbegränsad eller tim-anställning har vidare en kraftfull påverkan på möjligheterna att snabbt ställa om och anpassa verksamheten efter förändrade behov. Något som är av central betydelse i en volymföränderlig verksamhet som hemtjänsten. En förändring förutsätter därför också arbete med andra bemanningslösningar, sannolikt i större kollektiv (områden) än för närvarande. En sådan omställning genererar omställningskostnader som är svårbedömbara i dagsläget. Arbetet behöver samtidigt organiseras i ett särskilt projekt, vilket föreslås få disponera det reserverade anslaget av prestationsbaserade medel för Uppsala kommun om 35,1 mkr. Liksom är fallet med

³ 18 procent inom Vård och omsorg jämfört med 16 procent för hela arbetsmarknaden.

⁴ SKR Personalstatistik 2019.

⁵ HR Redovisning förvaltningsledning i februari 2021.

andra åtgärder medför en ökad andel tillsvidareanställda permanent och fortsatt ökade kostnader.

Utöka sjuksköterskebemanningen och arbetsledning

Bakgrund/Fakta

Coronakommissionen riktade i sitt första delbetänkande (SOU 2021:80), bland annat kritik mot sjuksköterskebemanningen vid landets äldreboenden och menade att den behövde förstärkas. Likaså behövde sjuksköterskornas roll inom den kommunala hälso- och sjukvården tydliggöras. I slutet av maj beslutade regeringen om att fördela och betala ut prestationsbaserade medel till kommuner som utökat bemanningen av sjuksköterskor på särskilda boenden. I den fördelningsnyckel som tagits fram tilldelades Uppsala kommun 17,6 mkr.

Viljeinriktning och ambitionsnivå

Viljeinriktningen är att öka sjuksköterskebemanningen och därmed även arbetsledningen av den kommunala hälso- och sjukvården. Ambitionsnivån är en kraftfull ökning under åren 2021–2023. Parallellt förbättras möjligheter till vidareutbildning för undersköterskor till sjuksköterska respektive vidareutbildning av sjuksköterskor till specialistsjuksköterskor.

Kostnader och finansiering

För satsningen planeras en årlig budget i nivå med det särskilda statsbidraget för att utöka sjuksköterskebemanningen inom äldreomsorgen under 2021, det vill säga ca 18 Mkr. Liksom är fallet med andra åtgärder medför ett ökat antal sjuksköterskor en permanent ambitionshöjning och även fortsatt ökade kostnader. Detta samtidigt som förväntansbilden är att andelen inhyrd legitimerad personal kan minska betydligt i och med detta och därmed nettokostnaden som helhet för utökad sjuksköterskebemanning.

Ekonomisk samanställning

Utifrån föregående redovisning presenteras avslutningsvis en ekonomisk sammanställning över möjliga ekonomiska konsekvenser av de förslagna åtgärderna, med reservation för vad som vid tidpunkten för arbetet med detta beslutsunderlag varit möjligt att bedöma. Föränderlighet och prognossvårigheter råder dock både vad gäller statsbidrag och möjliga ekonomiska förutsättningar på längre sikt.

Tabell 1-5: Initial bedömning av kostnader och finansiering för utvecklingsplanens förslag till åtgärder i Mkr, perioden 2021-2023.

Arbeta bort "Delade turer"		
	Årlig kostnad	Statsbidrag ¹⁾
2021	10	10
2022	30	30
2023	30	30

¹⁾Avser statsbidrag under år 2021-2023 "Säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer".

Minska antalet medarbetare per chef		
	Årlig kostnad	Statsbidrag ¹⁾
2021	2	2
2022	6	6
2023	11	11

¹⁾Avser statsbidrag under år 2021-2023 "Säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer".

(Minska) Minutstyrningen inom hemtjänsten		
	Årlig kostnad	Statsbidrag ¹⁾
2021	3,6	3,6
2022	Ännu ej möjligt att kostnadsberäkna	Ännu ej möjligt att kostnadsberäkna
2023	Ännu ej möjligt att kostnadsberäkna	Ännu ej möjligt att kostnadsberäkna

¹⁾ Avser statsbidrag "Statsbidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg".

Minska antalet timanställda inom hemtjänsten		
	Årlig kostnad	Statsbidrag ¹⁾
2021	5	5
2022	10	10
2023	20	20

¹⁾Avser statsbidraget prestationsbaserade medel för att minska andelen timanställda i kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre (35,1 Mkr).

Utöka sjuksköterskebemanning och arbetsledning		
	Årlig kostnad	Statsbidrag ¹⁾
2021	?	18
2022	18	18
2023	18	18

¹⁾Avser statsbidraget under 2021 "Prestationsbaserade medel till kommuner som utökat bemanningen av sjuksköterskor på särskilda boenden" (17,6 Mkr) och statsbidraget under år 2021-2023 "Säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer".

Samlad bedömning

Med reservation för att det här inte varit möjligt att fullt ut kostnadsberäkna de föreslagna åtgärderna i utvecklingsplanen, kommer merparten av åtgärderna att finansieras via de statsbidrag som regeringen anslagit för vidareutveckling av äldreomsorgen fram till år 2023. Den systemförändring som bland annat kan inbegripa förändrade ekonomiska styrmedel och ersättning inom hemtjänsten, i syfte att minska eller avveckla minutsstyrningen, går samtidigt inte att kostnadsberäkna i dagsläget. Här kan sannolikt ytterligare kostnader tillkomma.

Den viljeinriktning, ambitionsnivå och de åtgärder som här föreslagits kommer återkommande följas upp och avrapporteras. Häri ingår naturligtvis att ambitionsnivå och åtgärder kan påverkas av om den statliga medfinansieringen förändras.