

§ 44

Yttrande över kommunrevisionens granskning av framtidens äldreomsorg

KSN-2021-03149

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets bilaga 1.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har överlämnat en granskning av framtidens äldreomsorg till äldrenämnden och kommunstyrelsen för yttrande senast 31 januari 2022. Kommunstyrelsen har medgetts förlängd tid till yttrande till den 8 februari 2022.

Kommunrevisionen bedömer utifrån granskningen att äldrenämnden inte helt säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt i allt väsentligt med tillräcklig intern kontroll.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 20 januari 2022
- Bilaga 1, förslag till yttrande från kommunstyrelsen
- Bilaga 2, yttrande från äldrenämnden i ärendet
- Bilaga 3, kommunrevisionens granskningsrapport

Beslutsgång

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

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2022-01-20

Diarienummer:
KSN-2021-03149

Handläggare:
Tomas Anderson

Yttrande över kommunrevisionens granskning av framtidens äldreomsorg

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets bilaga 1.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en granskning av framtidens äldreomsorg till äldrenämnden och kommunstyrelsen för yttrande senast 31 januari 2022. Kommunstyrelsen har medgetts förlängd tid till yttrande till den 8 februari 2022.

Kommunrevisionen bedömer utifrån granskningen att äldrenämnden inte helt säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt i allt väsentligt med tillräcklig intern kontroll.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret och vård- och omsorgsförvaltningen. Att avge yttrandet har inga konsekvenser sett ur barn-, jämställdhets- eller näringslivsperspektivet.

Föredragning

De kommande årens demografiska utveckling innebär en kraftig ökning av antalet äldre samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder utvecklas långsammare. De ekonomiska förutsättningarna gör att kommunens äldreomsorg står inför utmaningar. Detta ställer krav på att verksamheten utformas på ett långsiktigt uthålligt sätt. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Syftet med kommunrevisionens granskning har varit att bedöma om äldrenämnden säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har genomförts utifrån frågeställningar som exempelvis om det finns en långsiktig planering inom området och om det finns en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg.

Kommunrevisionen konstaterar att kommunen har flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv som visar nämndens planering några år framåt men att det inte finns något dokument som har en tydlig planering längre än tio år. De styrande och stödjande dokumenten på området ger en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg, men revisionen bedömer att det inte finns en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet.

Utifrån granskningen rekommenderar kommunrevisionen äldrenämnden att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen. Nämnden rekommenderas också att inom ramen för en pågående översyn av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en samlad framtidsstrategi avseende utbud och organisation samt att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen.

Äldrenämndens yttrande till kommunrevisionen återges i ärendets bilaga 2. Nämnden instämmer i att tidsperspektivet i planeringsarbetet kontinuerligt behöver ses över, men att nyttan av förlängda perspektiv alltid behöver vägas av sett mot ökande osäkerheter. Nämndens utvecklingsplan och verksamhetsplan har till stor del funktionen av en samlad framtidsstrategi.

Utifrån äldrenämndens yttrande har kommunstyrelsen inte anledning att yttra sig över rapporten på annat sätt än att understryka vikten av planeringen av framtidens äldreomsorg sker ändamålsenligt och att äldrenämnden tydligt redogjort hur den svarar upp mot de rekommendationer kommunrevisionen framfört.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 20 januari 2022
- Bilaga 1, förslag till yttrande från kommunstyrelsen
- Bilaga 2, yttrande från äldrenämnden i ärendet
- Bilaga 3, kommunrevisionens granskningsrapport

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2021-11-11

Diarienummer:
KSN-2021-03149

Handläggare:
Tomas Anderson

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@ uppsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert dnr KRN-2021-00031

Yttrande över kommunrevisionens granskning av framtidens äldreomsorg

Kommunstyrelsen har tagit del av äldrenämndens yttrande i ärendet.

Kommunstyrelsen instämmer i att det av stor vikt med en väl fungerande planering för att säkerställa att äldreomsorgen utvecklas på ett långsiktigt uthålligt sätt.

Äldrenämnden har i sitt yttrande till kommunrevisionen i ärendet tydligt redogjort för hur den svarar mot de rekommendationer som revisionen framfört i granskningsrapporten. Kommunstyrelsen bedömer att verksamheten bedrivs ändamålsenligt.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare

Äldrenämnden
Yttrande

Datum:
2022-01-27

Diarienummer:
ALN-2021-00633

Handläggare:
Daniel Karlsson

kommunrevisionen@ uppsala.se
lena.salomon@pwc.com

Granskning av framtidens äldreomsorg

Äldrenämnden har tagit del av granskningen och har följande synpunkter att anföra:

Revisionsfråga: Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år

Rekommendation: Se över möjligheterna och nyttan med att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.

Nämnden instämmer i att möjligheterna och nyttan med att förlänga tidsperspektivet i planeringsarbetet behöver ses över kontinuerligt. Det handlar inte minst om eventuella demografiska framskrivningar på längre sikt för att förutse den framtida behovsutvecklingen. En avvägning behöver göras i varje fall hur stor nytta av ett förlängt tidsperspektiv bedöms vara och vad som i så fall bör innefattas. Som nämns i granskningen kan snabbt förändrade behov på kort tid göra prognoser inaktuella. Prognoser på längre sikt som innefattar många variabler/antaganden riskerar i de flesta fall att bli särskilt osäkra.

Revisionsfråga: Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande.

Rekommendation: Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en tydlig och enhetlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg.

Utvecklingsplanen för vård och omsorg och verksamhetsplanen är de två viktigaste styrdokumenterna för nämnden. Verksamhetsplanen är nämndens strategi för att bidra till måluppfyllelse utifrån kommunfullmäktiges prioriteringar i mål och budget. Utvecklingsplanen fungerar i sin tur som nämndens strategi för att i samverkan med andra parter bygga upp en långsiktig och hållbar vård och omsorg. Utvecklingsplanen och verksamhetsplanen ska integreras med varandra och konkretiseras i åtgärder för att möta framtidens äldreomsorg.

Nämnden bedömer utifrån detta att behov saknas för ytterligare en framtidsstrategi för hela äldreomsorgen. Dock kan behov finnas av att förtydliga och utveckla den strategiska inriktningen inom särskilt boende, utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen.

Revisionsfråga: Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.

Rekommendation: Att se över nyttan med att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen.

Äldrenämnden instämmer i att nyttan med att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen behöver ses över. Det finns dock utmaningar i att förutse behovet av specifika kompetenser på längre sikt, med den snabba förändringstakten inom exempelvis innovativa arbetsätt och välfärdsteknik.

Precis som inom andra områden behöver därför en avvägning göras hur stor nytta av att ta fram framskrivningar med ett längre tidsperspektiv bedöms vara och den osäkerhet som följer av prognoser på längre sikt som innefattar många variabler/antaganden.

Den framskrivning som presenteras i granskningen inkluderar endast tillsvidareanställd personal och inte den betydande del av personalen som är visstidsanställd. Detta riskerar att ge en ofullständig bild av den framtida personalrekryteringen.

Nämnden vill därför understryka att framskrivningar av personalbehovet även behöver inkludera den resurs och kompetens som finns i form av visstidsanställd personal. Viktigt att framhålla är även att ett omfattande arbete genomförs och har genomförts för att minska andelen timanställd personal och öka andelen tillsvidareanställda. Fortsatta insatser behöver även genomföras för att minska personalomsättningen inom verksamheterna.

Övriga synpunkter

Äldrenämnden ställer sig frågande till granskningens prognos av platser inom vård- och omsorgsboende och att använda pandemiåret 2020 som utgångspunkt för denna. Volymerna är under detta år starkt påverkade av engångseffekter på grund av pandemin och utgör inte en lämplig bas för behovsframskrivningen.

Per den sista november 2021 var antalet belagda platser på kommunens vård- och omsorgsboenden 1 681. Detta är en nivå som inte nås förrän år 2027 i prognosen i granskningen. Nämnden tar dock med sig synpunkten om att utgå från konsuppladad statistik i behovsprognosen.

Nämnden ställer sig positiv till att utveckla prognoser och beslutsunderlag när det gäller behovet inom hemtjänsten. I detta kan granskningens framskrivning vara en utgångspunkt. Nämnden tar i detta fall inte ställning till de nivåer som presenteras över hemtjänstutvecklingen i själva framskrivningen.

Eva Christiernin
Ordförande

Peter Jernberg
Sekreterare

Datum:
2021-10-22Diarienummer:
KRN-2021-00031

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Äldrenämnden
Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av framtidens äldreomsorg

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning framtidens äldreomsorg. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att äldrenämnden *inte helt* säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt *i allt väsentligt* med tillräcklig intern kontroll.

Bedömningen är baserad på ett antal revisionsfrågor och i granskningen har vi konstaterat att det finns flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv och som visar nämndens planering några år framåt men att det inte finns något planeringsdokument som har en tydlig planering längre än tio år. Vidare konstaterar vi att de styrande och stödjande dokumenten som vi tagit del av ger sammantaget en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg. Det finns däremot inte en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet av äldreomsorgen i kommunen.

Vidare saknas det scenarion gällande utvecklingen av behovet inom särskilt boende som tar hänsyn till historiska trender. Inom hemtjänst saknas uppskattningar av framtida volymer av både hemtjänsttagare och hemtjänsttimmar. Konsekvenserna utifrån personalperspektivet saknas i kommunens nuvarande beslutsunderlag.

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till äldrenämnden:

- Att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.
- Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en samlad framtidsstrategi avseende utbud och organisation av äldreomsorg.
- Att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen och äldre nämnden senast 2022-01-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen



Lars-Olof Lindell
Vice ordförande

Framtidens äldreomsorg

Uppsala kommun

2021 oktober

Projektledare: Christer Marklund, certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare: Jonathan Melkko, revisionskonsult






Pär Sandberg, konsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av planering inför framtidens äldreomsorg. Syftet med granskningen är att bedöma om äldrenämnden säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att äldrenämnden *inte helt* säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt *i allt väsentligt* med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år	Delvis	
2. Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande	Delvis	
3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.	Delvis	
4. Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?	Ja	
5. Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?	Ja	

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör äldrenämnden prioritera följande rekommendationer:

- Se över möjligheterna och nyttan med att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.
- Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en tydlig och enhetlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg.
- Att se över nyttan med att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	6
Långsiktig planering	6
Framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg	8
Beslutsunderlag	12
Uppföljning	24
Samlad bedömning	27
Rekommendationer	27
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	27

Inledning

Bakgrund

De kommande årens demografiska utveckling, som också omfattar Uppsala, innebär en kraftig ökning av antalet äldre samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder utvecklas långsammare. De ekonomiska förutsättningarna kommer därför att innebära krav på att "göra mer med mindre", dvs att äldreomsorgen bedrivs effektivt idag och med en planering för framtiden. Här finns också en förväntan att verksamheten ska bedrivas med en hög kvalitet som har sin utgångspunkt i den enskildes behov.

Kommunens äldreomsorg står därför inför stora utmaningar. Detta ställer stora krav på att verksamheten utformas på ett långsiktigt uthålligt sätt. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Under den närmaste tioårsperioden förväntas en kraftig ökning av de äldre åldersgrupperna i Uppsala. Under perioden 2021–2030 förväntas en ökning på närmare 5 600 personer eller motsvarande drygt 600 personer årligen i gruppen personer över 80 år. I denna åldersgrupp har för närvarande omkring var tredje någon form av insats och de utgör omkring 75–80 procent av brukarna inom kommunens äldreomsorg.

Coronapandemin bör få konsekvenser för planeringen inför framtidens äldreomsorg. Detta visar den genomförda utvärderingen av äldrenämndens krishantering under 2020. Organisationen är i sammanhanget för slimmad och i avsaknad av tillräcklig styrning.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning avseende äldrenämndens arbete med att utforma framtidens äldreomsorg.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om äldrenämnden säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfrågor:

1. Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år
2. Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande
3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.
4. Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?
5. Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Fråga 1-2 utgör underlag för att pröva om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Fråga 3-5 utgör underlag för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Följande revisionskriterier har använts i granskningen:

- Kommunallagen 6:6, 6:38, 11:1
- Socialtjänstlagen 3:1-2, 5:4-6
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet (fullmäktiges övergripande måldokument, nämndens verksamhetsplan, relevant planering/strategi inom området, befintliga konsekvensanalyser som grund för planeringen av framtidens äldreomsorg, jämförelseunderlag med andra kommuner/nyckeltalsanalys som ligger till grund för planeringen av framtidens äldreomsorg)

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse äldrenämndens ansvar för äldreomsorgen. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2020-2021. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

Metod

Granskningen genomförs genom:

- a) analys av för granskningen relevant dokumentation. Följande dokument har granskats:
 - Program för äldrevänlig kommun
 - Handlingsplan för äldrevänlig kommun
 - Utvecklingsplan för vård och omsorg
 - Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025 med utblick till 2030
 - Kompetensförsörjningsplan 2019-2024
 - Äldrenämndens innovationsstrategi
 - Verksamhetsplan och budget 2021-2023
 - Verksamhetsplan HSVO Uppsala 2021
 - Riktlinjer för biståndsbedömning
 - Delegations- och arbetsordning för äldrenämnden
 - Internkontrollplan 2021
 - Rapport utvärdering krishantering äldreomsorg Uppsala kommun

- b) Den datadrivna analysen består av två framskrivningar, dels en framskrivning av kommunens kostnadstryck och dels en framskrivning av personalbehovet. Båda framskrivningarna är uppdelade på hemvård (exklusive hemsjukvård) och särskilt boende. Till grund för framskrivningen av kostnadstryck ligger kommunens räkenskapsammandrag från 2020, kommunens befolkningsprognos fram till 2040 samt insatsstatistik från Socialstyrelsen. Framskrivningens grundantagande är att servicegraden inom respektive ålders- och könsgrupp inom hemtjänst samt särskilt boende är oförändrad fram till framskrivningens slutår. Kostnadsutvecklingen påverkas därmed enbart av den demografiska utvecklingen, där ett ökat antal äldre resulterar i ökade kostnader. Framskrivningen viktas baserat på servicegraderna inom respektive ålders- och könsgrupp. Ett ökat antal äldre i äldre åldersgrupper har därmed en större påverkan på kostnadstrycket, då servicegraden i dessa grupper är högre. Ambitionsnivå och effektivitet antas vara oförändrad. Gällande servicegrader följer framskrivningen av personalbehovet samma grundantagande som framskrivningen av kostnader. Det framtida personalbehovet bestäms därmed av den demografiska utvecklingen, där ett ökat antal äldre leder till ett större personalbehov. Till grund för personalframskrivningen ligger (utöver befolkningsprognos och insatsstatistik) även kommunens personalstatistik från 2020 samt kommunens prognos gällande pensionsavgångar fram till 2024. Personalstatistiken består av antal tillsvidareanställda och personalomsättningen under 2020. Denna statistik är uppdelat på hemvård, särskilt boende och yrkesgrupper. Inom hemvården genomförs framskrivningar för undersköterskor och vårdbiträden, medan framskrivningen inom särskilt boende även inkluderar sjuksköterskor. Resultatet är en framskrivning av behovet av antalet tillsvidareanställda uppdelat på yrke och verksamhet. Utöver detta beräknas rekryteringsbehovet under perioden, som delas upp på rekryteringsbehov till följd av volymförändringar, personalomsättning och pensionsavgångar. Framskrivningen görs mellan 2020 och 2030. Den baseras på antagandet att personalomsättningen och personalstruktur fram till slutåret kommer vara densamma som under 2020. För perioden 2025 till 2030 antas pensionsavgångarna uppgå till snittet för perioden 2020 till 2024. Resultatet av PwC:s prognoser presenteras i revisionsfråga 3.
- c) Intervjuer har genomförts med följande nyckelpersoner inom verksamheten:
- Äldrenämndens presidium
 - Förvaltningsdirektör
 - Avdelningschef äldreomsorg
 - Avdelningschef kvalitet- och utveckling
 - Avdelningschef systemledning
 - Avdelningschef myndighet
 - Ekonomichef och ekonomistrateg
 - HR-chef
 - Samverkanschef

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Långsiktig planering

Revisionsfråga 1: Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år

Inledningsvis bör framgå att nämnden år 2017 gick från beställar-utförar-organisation till facknämnd. Vidare ska nämnas att i februari 2021 gick tidigare omsorgsförvaltning och äldreförvaltning samman i en gemensam vård- och omsorgsförvaltning under äldrenämnden och omsorgsnämnden. En av anledningarna till sammanslagningen var att samla kompetenserna som fanns i respektive förvaltning.

lakttagelser

Kommunfullmäktige har fastställt ett *Program för Äldrevänlig kommun*. Det beskriver ramar och prioriteringar för kommunens äldrepolitik och hur denna ska stärkas och utvecklas. I planen konkretiseras tre utvecklingsområden. Fullmäktiges program utgår från FN:s globala hållbarhetsmål, nationella mål för äldrepolitiken¹, Folkhälsomyndighetens fyra hörnpelare för gott åldrande² samt äldres upplevelse av självständighet, oberoende, inflytande, delaktighet, aktivitet och tillgänglighet. Programmet har ingen uttalad avgränsning vad gäller tid, däremot ingår bl.a. prognoser som sträcker sig till 2030.

Äldrenämndens långsiktiga planering inom området omfattas främst av dokumenten:

- Handlingsplan för en äldrevänlig kommun
- Utvecklingsplan för vård och omsorg
- Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025, med utblick till 2030
- Kompetensförsörjningsplan 2019-2024
- Äldrenämndens innovationsstrategi

Utifrån kommunfullmäktiges program för äldrevänlig kommun har kommunstyrelsen (2020-03-11) beslutat om en Handlingsplan för äldrevänlig kommun. Äldrenämnden står som dokumentansvarig för handlingsplanen som är ett kommunkoncernövergripande styrdokument. Det gäller således även för nämnder, bolagsstyrelse samt den verksamhet som direkt finansieras av kommunala medel. Det är nämnders och bolagsstyrelsers ansvar att handlingsplanen genomförs i den egna organisationen. Handlingsplanen innehåller åtgärder som till största del ska ske mellan 2020-2021.

Utvecklingsplanen har tagits fram i en gemensam beredning bestående av förtroendevalda, fackliga organisationer, seniororganisationer och tjänstepersoner inom förvaltningen. Planen beskriver de utvecklingsområden som identifierats. Dessa utvecklingsområden ska vägleda nämndens styrning för måluppfyllelse.

¹ Äldre ska kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg

² Social gemenskap, delaktighet, fysisk aktivitet och goda matvanor

Utvecklingsplanen är gällande från maj 2021 till maj 2025. Planen tar vidare sikte på den målbild som finns för Effektiv och nära vård 2030³. Vidare ska planen kopplas till Mål och budget, nämndens verksamhetsplan och budget 2021-2023 samt verksamhetsplan Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO) Uppsala 2021⁴. På sikt ska utvecklingsplanen integreras med dessa dokument.

Bostads- och lokalförsörjningsplanen för vård och omsorg av äldre beskriver kommunens planering för bostäder och lokaler inom nämndens verksamhetsområde. Planen har tagits fram i gemensam beredning av äldreförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, kommunledningskontoret och berörda kommunala bolag. Planen utgår från nämndens ansvarsområden och mål samt uppdrag som kommunfullmäktige fastställt i *mål och budget 2020 med plan för 2021-2022*. Planen beskrivs utgå från nämndens ansvar för insatser i vård- och omsorgsboende samt nämndens verksamhetsplan. Planens syfte är att säkerställa att kommunen hanterar såväl dagens som framtidens utmaningar kring boende och lokaler för äldre. Likt utvecklingsplanen avgränsas bostads- och lokalförsörjningsplanen till åren 2021-2025, med undantaget att denna även *blickar* mot 2030. Detta visas genom exempelvis prognoser för befolkning, hyreskostnader m.fl. som sträcker sig till 2030. I planen nämns även att coronapandemin haft en betydande effekt på beläggning av platser på särskilt boende under 2020. Pandemins långsiktiga effekter på beläggningen är enligt dokumentet svårbedömt. Utifrån detta har prognoserna i planen inte tagit hänsyn till pandemins effekter.

Äldreförvaltningens plan för kompetensförsörjning 2019-2024 beslutades i förvaltningens ledningsgrupp i mars 2019. Syftet med planen är att skapa bättre förutsättningar utifrån de utmaningar som identifierats för att stödja förvaltningens arbete inom området. Planen ger således inriktningar och aktiviteter för hur förvaltningen ska behålla, rekrytera och utveckla personal som finns inom dess yrkesområden.

Från Äldrenämndens innovationsstrategi framgår att nämnden anslutit sig till SKR:s definition av innovation, som i korthet definierar begreppet som "Innovation = något nytt som är nyttigt och nyttiggjort". I äldrenämndens innovationsstrategi beskrivs att strategin upprättats för att utveckling av kommunens omsorg av äldre ska vara framgångsrik. Strategin visar riktning för området och vilka långsiktiga mål som ska arbetas mot. Strategin tydliggör inte vilken avgränsning i tid som avses för arbetet, däremot utgår strategin från kommunens befolkningsprognos mellan 2015-2030.

Äldrenämndens verksamhetsplan och budget 2021-2023 har mål och perspektiv som omfattar äldreomsorgen, men med ett kortare perspektiv (2021-2023). Verksamhetsplanen har således ingen tydlig styrning för framtidens äldreomsorg (<10 år), men det finns likväl en koppling mellan de styrdokument med längre perspektiv och verksamhetsplanen. Exempel på detta är åtgärderna inom nämndmål "7.2 - En trygg

³ Målbilden är att vården bättre ska motsvara invånarnas behov (uppsala.se)

⁴ Verksamhetsplan för samråd och tjänsteledning kring hälsa, stöd, vård och omsorg mellan Region Uppsala och Uppsala kommun.

vård och omsorg med hög kvalitet” som består av att förstärka innovationssatsningar, fortsätta utveckla analysarbetet gällande kostnads- och kvalitetsjämförelser m.fl.

Av ovan nämnda dokument är det inga som har en planering inom området som är längre än 10 år, däremot har bostad- och lokalförsörjningsplanen en utblick mot 2030 (från 2021). Intervjuade beskriver dock att en planering för en tidshorisont på 10 år inte är önskvärd. Bl.a. lyfts att pandemin visat att behoven kan förändras, exempelvis efterfrågas nu former av mellanboenden istället för särskilda boenden.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det inte finns något planeringsdokument som har en tydlig planering längre än 10 år. Bedömningen baseras även på att det finns flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv och som visar nämndens planering några år framåt (främst fram till 2025).

Framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg

Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande avseende kompetensförsörjning, nyttjande av trygghetsskapande teknik samt samverkan med externa parter

Här vill vi inleda med att beskriva skillnaden mellan en plan och en strategi. En plan är ingen strategi. En plan beskriver bara stegen för att nå ett mål. En strategi handlar också om hur utmaningar kan hanteras med olika medel för att uppnå det som bedöms som bästa möjliga resultat.

I föregående avsnitt redovisades styrande dokumenten med ett längre tidsperspektiv för planering:

- Handlingsplan för en äldrevänlig kommun
- Utvecklingsplan för vård och omsorg
- Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025, med utblick till 2030
- Kompetensförsörjningsplan 2019-2024
- Äldrenämndens innovationsstrategi

I detta avsnitt presenteras ovan nämnda dokument för att beskriva dess koppling till revisionsfrågan.

lakttagelser

Utvecklingsplanen beskriver nämndens arbete för “*kraftsamling äldreomsorg*” som ska säkerställa att individens behov står i centrum. Med planen vill nämnden uppnå en:

- stabil vård och omsorg, ett grundfundament som är långsiktigt hållbart

- god livskvalitet för våra brukare
- bra arbetsmiljö och goda förutsättningar för medarbetare att göra ett bra arbete

För att nå upp till ovan tre målsättningar har följande tre utvecklingsområden identifierats:

Utvecklingsområde 1 - Att leva och åldras med värdighet. D.v.s. ökad trygghet, rättssäkerhet och kvalitet för den enskilde och insatser som stämmer överens med individens behov av stöd, vård och omsorg.

Utvecklingsområde 2 - Ett hållbart arbetsliv, ledarskap och medledarskap. D.v.s. ge förutsättningar för chefer och ledare att vara tydliga arbetsgivarföreträdare, som kan utveckla och stödja ett aktivt medledarskap där medarbetarnas kompetens och erfarenhet tillvaratas.

Utvecklingsområde 3 - Utveckling i en digital tid. D.v.s. äldrenämnden ska ge förutsättningar att nyttja digitaliseringens fulla potential så att äldre personer ska kunna bo kvar hemma, känna sig trygga och fortsätta att vara delaktiga i samhället.

I varje utvecklingsområde beskrivs vilka fokusområden som är aktuella samt vilken koppling mellan befintliga styrdokument och nämndsmål som finns. Exempel på fokusområden är "Rätt kompetens för att möta brukarens behov", "Stärka den digitala omställning av verksamhet" m.fl.

Bostads- och lokalförsörjningsplanen beskriver främst prognoser för behov respektive kapacitet för olika former av boenden, lokaler och verksamheter. I planen nämns även att inga åtgärder föreslås som inte är med i mål- och budget 2021, dvs. det ska inte tillkomma några kostnader utanför befintlig budgetram. Planen har ingen särskild strategi utan innehåller främst prognoser för bostäder och lokaler (mer om detta framgår i avsnitt 3). En faktor som planen beskriver för att lyckas med att möta kommande behov är *samverkan*. Samverkan med Region Uppsala beskrivs som särskilt viktigt. Även intern samverkan mellan förvaltningar nämns för att möta behov kring lokaler, framförallt träffpunktslokaler (t.ex. bibliotek). Intervjuade framhåller att den samverkansstruktur som finns internt i kommunen men även externt, med Region Uppsala, är stabil och varit fungerande även under pandemin. Inom ramarna för samverkan med Region Uppsala finns en tydlig prioritering mot *Effektiv och nära vård*⁵. Kommunen och regionen arbetar därför tillsammans i ett antal utvecklingsprojekt.

Från äldreförvaltningens *kompetensförsörjningsplan 2019-2024* framgår en nulägesbeskrivning (från december 2018) som respektive avdelning/verksamhet ska skapa en aktivitetsplan utifrån. Aktivitetsplanen ska ha ett helhetsperspektiv utifrån en medarbetares livscykel och ska utgå från kompetensförsörjningsmodellen ARUBA⁶.

⁵ God och nära vård/Effektiv och nära vård kan beskrivas som ett övergripande mål för den omställning som sker inom hälso- och sjukvården. Omställningen syftar till att vården i högre grad organiseras och bedrivs med utgångspunkt från patientens behov och förutsättningar.

⁶ Attrahera, rekrytera, utveckla, behålla, avveckla.

Aktiviteterna inom ARUBA-perspektiven, som beskrivs i äldreförvaltningens kompetensförsörjningsplan, är övergripande i sin karaktär och omfattar inte enbart äldreomsorg.

Kring kompetensförsörjning nämner intervjuade att det finns en god kompetens inom förvaltningen. Vidare pågår arbete med att integrera medarbetare som inte har svenska som modersmål i högre utsträckning, exempelvis genom att erbjuda språkkombud och samarbete med SFI. En annan metod har varit test av språkapp. Intervjuade beskriver vidare att det finns en konkurrens om att anställa och behålla medarbetare, vilket gör kompetensförsörjningen utmanande. Dock framhålls att kompetensförsörjning inte bara handlar om att anställa medarbetare. Att även kunna implementera digitala lösningar för att minska rekryteringsbehov beskrivs som en annan viktig del.

Som nämnts i föregående avsnitt har fullmäktige identifierat tre utvecklingsområden i sitt *Program för en äldrevänlig kommun*. Dessa är *Livsmiljö, Jämlikhet och delaktighet* samt *Hälsa och välbefinnande*. Utifrån dessa utvecklingsområden har äldrenämnden utformat sin *handlingsplan för äldrevänlig kommun*. Vidare beskrivs åtgärder inom utvecklingsområdet, vilken nämnd som är huvudansvarig, vilka andra berörda nämnder/bolag som finns samt när i tid åtgärderna ska genomföras. I handlingsplanen framgår inte tydliga åtgärder eller fokusområden kring trygghetsskapande teknik eller kompetensförsörjning. Däremot finns en tydlig koppling till samverkan med Region Uppsala.

I äldrenämndens *innovationsstrategi* framgår det strategiska arbetet med innovation som vidare är indelat i olika områden/rubriker. Ett av områdena är *Riktning* som beskriver prioriteringar av nya effektiva tjänster. Prioriteringarna har gjorts av nämnden utifrån insikten att välfärdstjänster behöver levereras på nya sätt för att möta framtida behov. Utifrån detta har följande förnyelseområden valts ut:

- Vård på distans (fokus på Trygghetsjouren)
- Automatisering (både av sådant som redan görs och sådan som ännu inte görs, för att öka kvaliteten)
- Samverkan med regionen för en ny nära vård (i samverkan och med digitala stöd)

Förutom området *Riktning* finns även *Krav och kultur, Förutsättningar, Stimulans, kompetens* samt *Uppföljning* som tillsammans beskriver nämndens innovationsarbete. Strategin beskriver således hur ett innovationsarbete ska säkerställas, från riktning till uppföljning.

Från intervjuer nämns att det finns en viljeinriktning från nämnd och förvaltning att införa trygghetsskapande teknik där så är möjligt. Detta framhålls som en framgångsfaktor för att kunna hantera det framtida kompetensförsörjningsbehovet, men även utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet. Enligt de intervjuade är dock införandet av trygghetsskapande teknik ett utvecklingsområde. Som exempel nämns att

grundförutsättningar som internettillgång på alla vård- och omsorgsboenden saknats fram till sommaren 2021.

I nämndens *Verksamhetsplan och budget 2021-2023* tydliggörs nämndens arbete inom bl.a. äldreomsorg, exempelvis finns beskrivna åtgärder för att minska nettokostnader inom verksamheterna. Det finns dock inte några långsiktiga planerade åtgärder då planen sträcker sig fram till 2023.

Verksamhetsplanen beskriver vidare nämndens planerade investeringar 2021 där det finns investeringar bokade för IT/larm/datautrustning på 5,5 mnkr. I detta omfattas bl.a. nya larm på vård- och omsorgsboenden.

Mot bakgrund av överkapacitet av platser inom vård- och omsorgsboende har kommunstyrelsen beslutat om en översyn av boendeformer inom äldreomsorgen, 2021-08-25. Det är kommunledningskontoret och vård- och omsorgsförvaltningen som har fått uppdraget att utreda hur kommunens rådighet över etableringen av särskilda boenden kan stärkas och hur hantering bör ske av det växande ekonomiska underskottet till följd av tomma platser i äldreomsorgen. I sammanhanget ska nämnas att utredningen är pågående och ska återrapporteras till kommunstyrelsen senast december 2021. Följande är huvudpunkterna i utredningen:

- utredningen ska ha som utgångspunkt att värna individens rätt att välja boenden och en mångfald bland vård- och omsorgsboenden
- för- och nackdelar ska belysas utifrån ett ekonomiskt-, kvalitets-, valfrihets- och planeringsperspektiv avs. boenden i egen regi och upphandlade boenden i enlighet med LOV och LOU
- studera hur mellanboenden. t.ex. trygghetsboenden, kan möta individernas varierande efterfrågan och hur sådana boenden påverkar efterfrågan av särskilt boende

Äldrenämnden har 2021-08-26 fattat ett liknande beslut riktat till vård- och omsorgsförvaltningen. Utredningen ska återrapporteras till nämnden i december 2021.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det inte finns en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet av äldreomsorgen i kommunen. Bedömningen baseras även på att de styrande och stödjande dokumenten som vi tagit del av ger sammantaget en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg.

Nämnden har även fattat beslut för att tydliggöra strategier inom området, framförallt genom översynen av boendeformer. I dagsläget (oktober 2021) finns dock inget tydligt beslut/inriktning för hur denna nya framtidsstrategi ska se ut.

Vi noterar avslutningsvis att kompetensförsörjningsarbetet tillsammans med implementering av trygghetsskapande teknik framhålls som prioriterade områden. Även samverkan, internt och externt, lyfts fram som viktiga faktorer för att hantera kommande behov inom äldreomsorgen.

Beslutsunderlag

Revisionsfråga 3: Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.

I avsnittet redovisas kommunens prognoser samt resultatet av PwC:s prognoser. Avsnittet består av två delar, konsekvensanalyser och jämförelser.

lakttagelser

Konsekvensanalyser

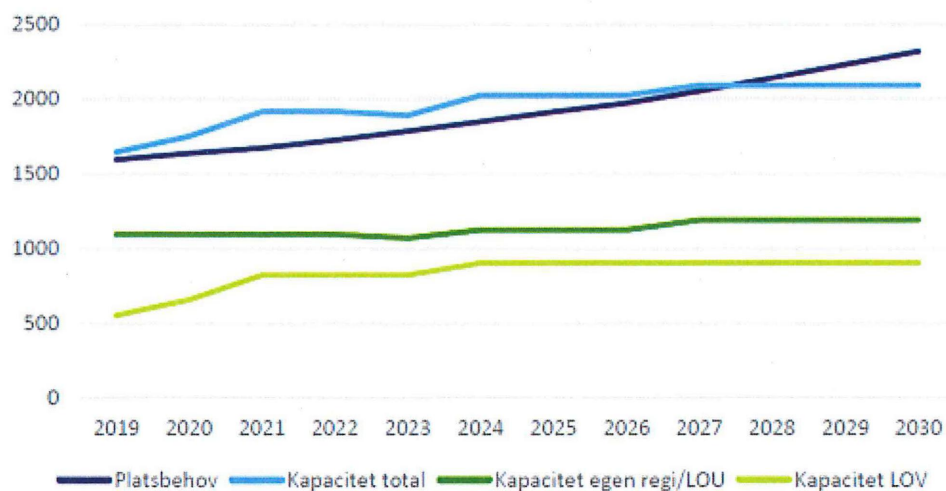
I nämndens styrande dokument beskrivs lagkrav samt aktuella myndighetsrapporter och statliga utredningar inom äldreomsorgsområdet. Där finns även en koppling till nämndens verksamhetsplan.

I äldrenämndens bostads- och lokalförsörjningsplan görs demografiska framskrivningar för befolkningsprognos samt behov och kapacitet. Befolkningsprognosen har gjorts för perioden 2019-2030. Prognosen omfattar olika åldersgrupper och hur stor andel av respektive åldersgrupp som finns för respektive år fram till 2030. Den största ökningen beskrivs ske i åldersgrupperna 80-84 år och 85-89 år. Procentuellt prognostiseras dessa grupper öka med 71 respektive 79 procent. Detta innebär en ökning på ca 3 300 personer respektive 2 300 personer i de två åldersgrupperna. Den sammanlagda bilden är att en ökning väntas ske i samtliga åldersgrupper. Efter år 2030 väntas befolkningsökningen fortsätta öka, dock i något lägre takt än innan 2030. Vidare tydliggörs även att det finns en variation i prognoser från olika år, varpå kommunen måste ha beredskap både för en ökning och minskning i befolkningsutvecklingen.

Utifrån ovan befolkningsprognos har en behovs- och kapacitetsanalys gjorts i bostads- och lokalförsörjningsplanen. Analysen utgår från den genomsnittliga andelen av äldre i åldersgrupperna 65-74, 75-79, 80-84, 85-89 och över 90 år som bor på särskilt boende per den sista december 2017-2019. Vidare utgår analysen från att andelen äldre i respektive åldersgrupp som bor på särskilt boende är konstant över tid. Behovs- och kapacitetsanalysen visar även att fram till 2027 finns det ett överskott av platser, där ett tillskott av platser inom LOV beskrivs vara en av anledningarna.

Behovet av vård- och omsorgsboenden väntas, enligt bostads- och lokalförsörjningsplanen, öka. Däremot ligger ökningen lägre i förhållande till föregående plan. Detta beskrivs bero på tre faktorer: mer finfördelad åldersindelning, lägre ökningstakt samt att den nya prognosen bygger på beslut för särskilt boende under den senaste treårsperioden (istället för femårsperiod).

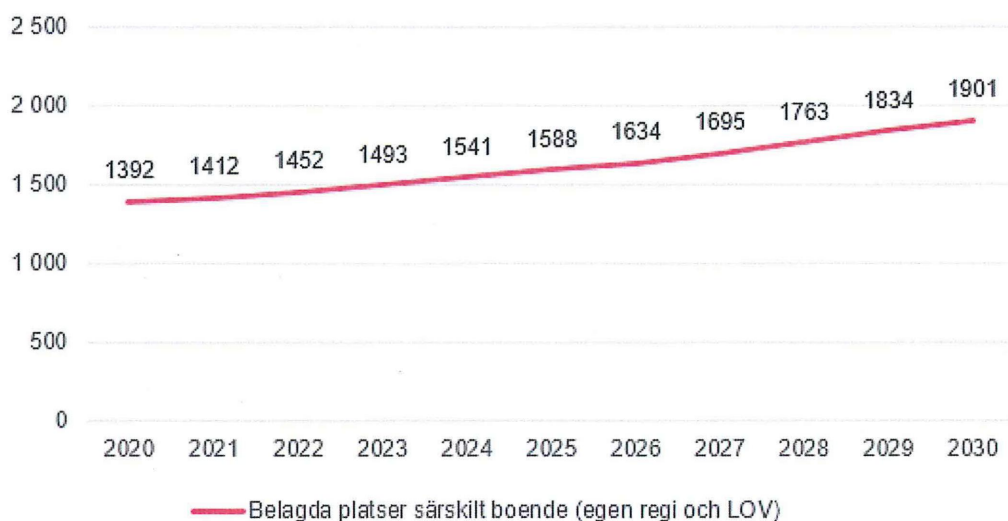
Diagram 1. Uppsala kommuns prognos över behov och kapacitet inom vård och omsorgsboenden, 2019-2030



Enligt prognosen ökar platsbehovet fram till 2030 med knappt 44 procent (uppskattat från diagram), motsvarande 3,4 procent per år i genomsnitt.

PwC använder en liknande metod för att göra en framskrivning av antalet belagda platser, med skillnaden att PwC:s metod antar konstanta servicenivåer per ålder och könsgroup. Servicenivåerna som används är från 2020 och framskrivningen görs med 2020 som utgångspunkt, enligt samma metod som beskrivs för framskrivningen av kostnader i metodavsnittet. Beläggningen av platser var lägre under 2020 än under 2019, vilket ger en lägre nivå på både utgångsläge och slutläge. Den procentuella utvecklingen är dock liknande i PwC:s prognos, fram till 2030 ökar antalet belagda platser med 37 procent, vilket motsvarar en årlig ökning på drygt 3,2 procent. Den lägre procentuella ökningen kan förklaras av en högre befolkningsökning bland män, vars servicenivåer inom vård- och omsorgsboende är lägre än kvinnors.

Diagram 2. PwC:s framskrivning av antal belagda platser inom vård och omsorgsboende, 2020-2030

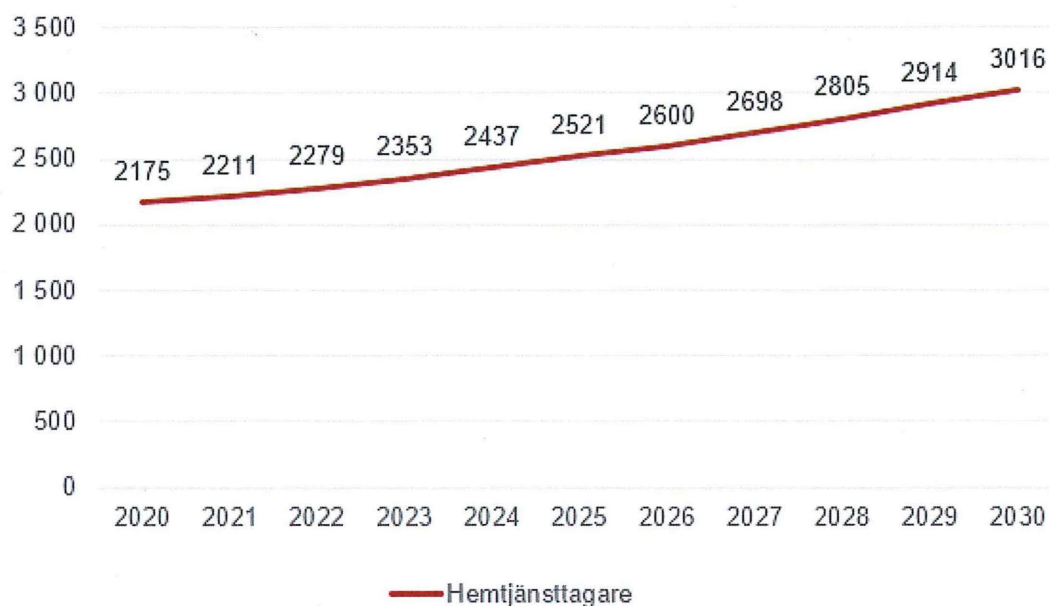


Uppsala kommuns prognosmodell antar att servicenivåerna för män och kvinnor som är på samma nivå. Samtidigt kommer andelen män i äldre åldersgrupper (80+ år) att öka enligt befolkningsprognosen. Då den faktiska servicenivån bland män är lägre riskerar detta få till följd att prognosen överskattar platsbehovet. Genom att använda grupper baserade på både ålder och kön tar PwC:s modell för framskrivning hänsyn till olikheter i servicenivå mellan män och kvinnor, vilket också resulterar i en lägre procentuell utveckling av behovet fram till 2030.

Då Uppsala kommuns prognos har 2019 som utgångspunkt antas implicit att servicenivåer och behovet av boendeplatser kommer att återgå till nivåerna från innan pandemin, medan PwC:s modell antar 2020 års servicenivåer fram till 2030 och har sin utgångspunkt i kommunens statistik från 2020. Då de långsiktiga effekterna av pandemin är svåra att uppskatta är både antagandena behäftade med osäkerhet. Det är därför viktigt att följa behovet inom vård- och omsorgsboende löpande och utifrån detta justera prognosen för att uppnå mindre osäkerhet.

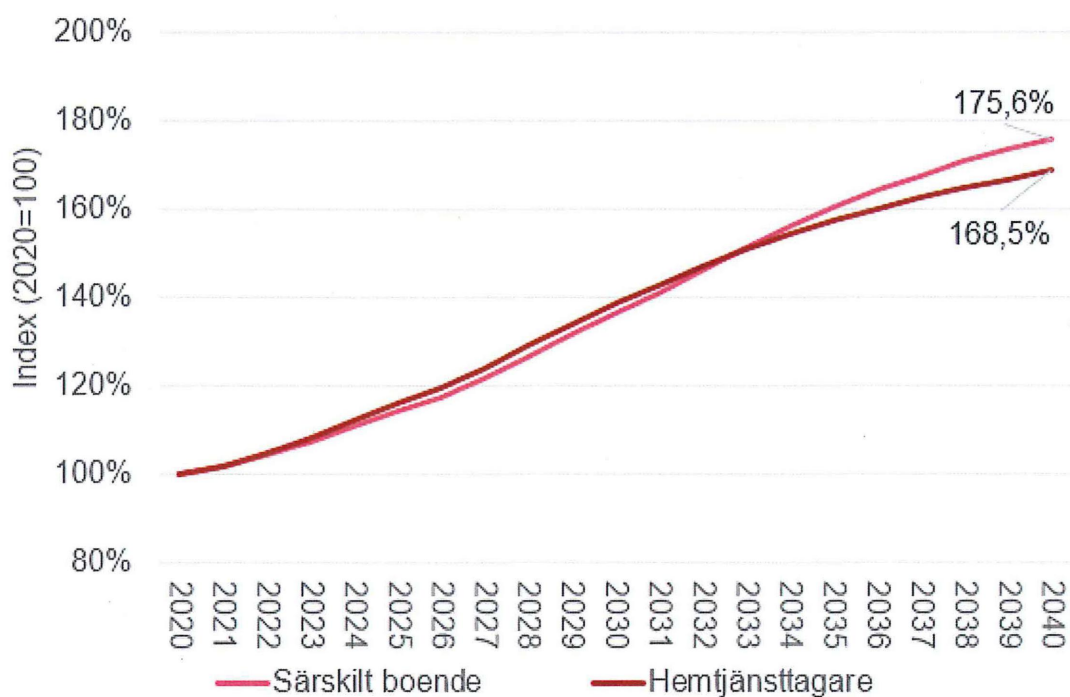
Uppsala kommun har inte genomfört någon prognos över behovet av hemtjänst. PwC har genomfört en demografisk framskrivning av behovet enligt samma metod som framskrivningen inom vård- och omsorgsboende. Resultatet presenteras i Diagram 3. Antalet hemtjänsttagare kommer enligt framskrivningen att öka från 2175 till 3016 mellan 2020 och 2030. Den årliga ökningen är högst under den senare delen av perioden, mellan 2027 och 2030.

Diagram 3. PwC:s framskrivning av antal hemtjänsttagare, egen och extern regi, 2020-2030



För att kunna jämföra det demografiska trycket inom hemtjänst samt vård- och hemtjänstboende har utvecklingen av antal hemtjänsttagare och antal belagda platser indexerats. Detta presenteras i Diagram 4. Det totala demografiska trycket mellan 2020 och 2040 uppgår till 68,5 procent inom hemtjänst och 75,6 procent inom vård- och omsorgsboende. Fram till och med 2028 är det årliga demografiska trycket högre inom hemtjänst än inom särskilt boende, medan det omvända gäller från 2029 och framåt. Anledningen är en stark befolkningstillväxt i gruppen 75-84 år tidigt under perioden, medan befolkningstillväxten i gruppen 85+ år kraftigt tilltar under 2027. Den årliga behovsökningen inom både hemtjänst och vård- och omsorgsboende som högst omkring 2030, med avtagande behovsökning därefter.

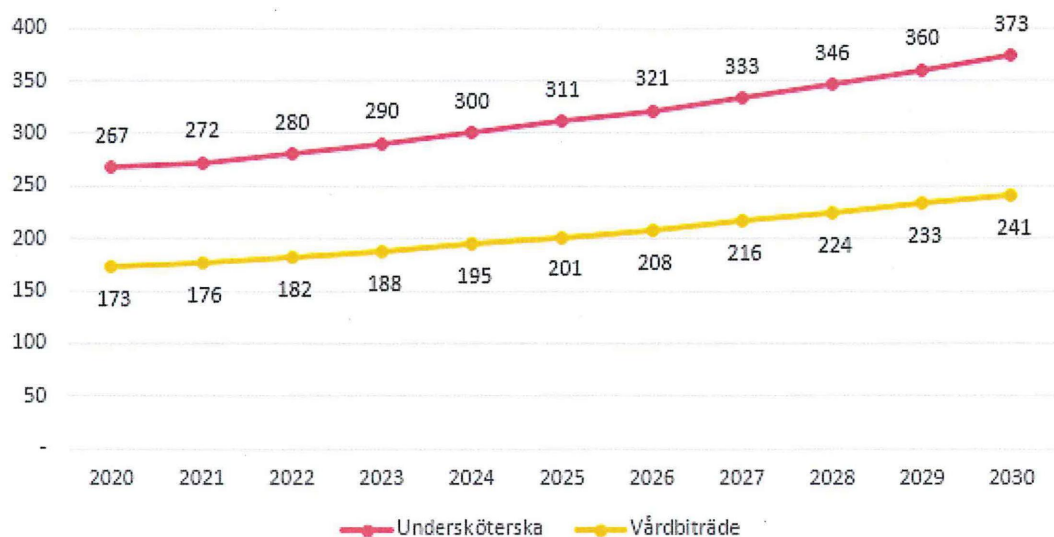
Diagram 4. Demografiskt tryck inom hemtjänst och vård och omsorgsboende, index, 2020-2040



PwC har även genomfört en demografisk framskrivning av personalbehov och rekryteringsbehov inom hemtjänst samt vård- och omsorgsboende. Inom hemtjänst har detta gjorts för undersköterskor och vårdbiträden, medan det inom vård- och omsorgsboenden gjort för undersköterskor, vårdbiträden samt sjuksköterskor. Framskrivningen avser tillsvidareanställda och då en konstant personalstruktur antas innebär detta en konstant andel tillsvidareanställda i förhållande till tidsbegränsat anställda.

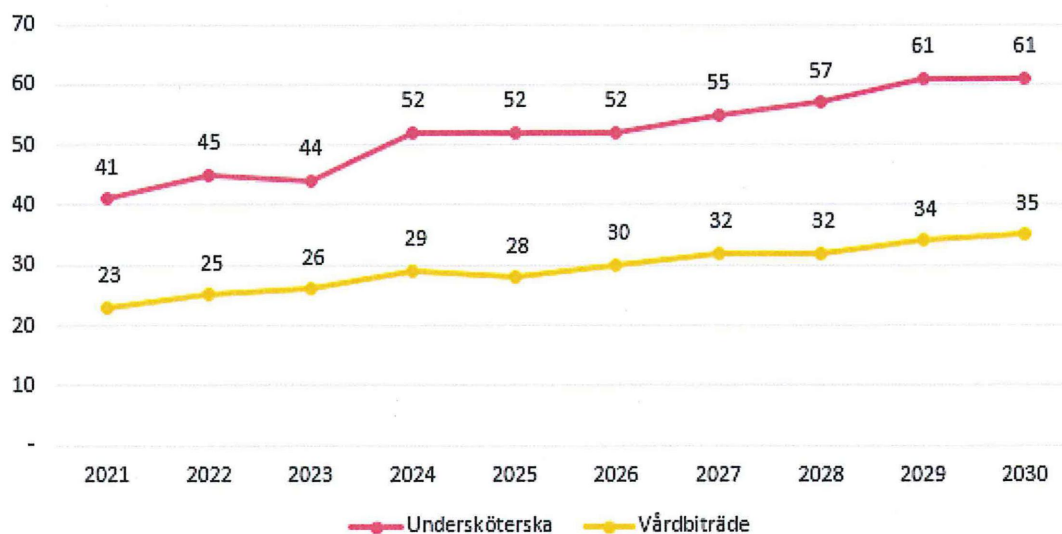
Inom hemtjänsten kommer personalbehovet av tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden totalt att öka från 440 till 614. Behovet av undersköterskor ökar från 267 till 373, vilket motsvarar 106 undersköterskor. För vårdbiträden ökar behovet från 173 till 241, vilket motsvarar 68 vårdbiträden.

Diagram 5. Totalt personalbehov inom hemtjänsten, tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden, 2020-2030



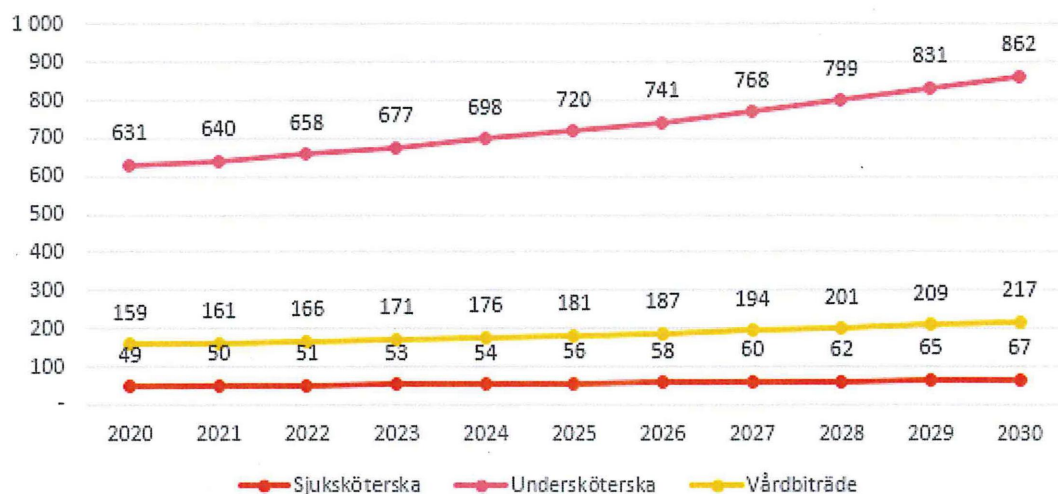
Det årliga rekryteringsbehovet består av tre komponenter: rekryteringsbehov till följd av volymskillnader (en direkt effekt av den ökade efterfrågan på kommunal service), pensionsavgångar och personalomsättning. Det årliga rekryteringsbehovet inom hemtjänsten illustreras i Diagram 6. Rekryteringsbehovet uppgår till 41 undersköterskor under 2021, vilket gradvis ökar till 61 undersköterskor för 2030. Rekryteringsbehovet av vårdbiträden uppgår till 23 under 2021, vilket ökar till 35 vårdbiträden för 2030. Drygt 60 procent av det totala rekryteringsbehovet inom hemtjänsten uppstår till följd av personalomsättning. Resterande 40 procent är förhållandevis jämnt fördelat mellan pensionsavgångar och volymkillnader.

Diagram 6. Årligt rekryteringsbehov inom hemtjänsten, tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden, 2021-2030



Inom vård- och omsorgsboende kommer personalbehovet av tillsvidareanställda sjuksköterskor, undersköterskor och vårdbiträden totalt att öka från 839 till 1 146. Det totala personalbehovet ökar från 839 till 1 146 tillsvidareanställda mellan 2020 och 2030. Behovet av sjuksköterskor ökar från 49 till 67, vilket motsvarar 18 sjuksköterskor. Behovet av undersköterskor ökar från 631 till 862, motsvarande 231 undersköterskor. För vårdbiträden ökar behovet från 159 till 217, vilket motsvarar 58 vårdbiträden.

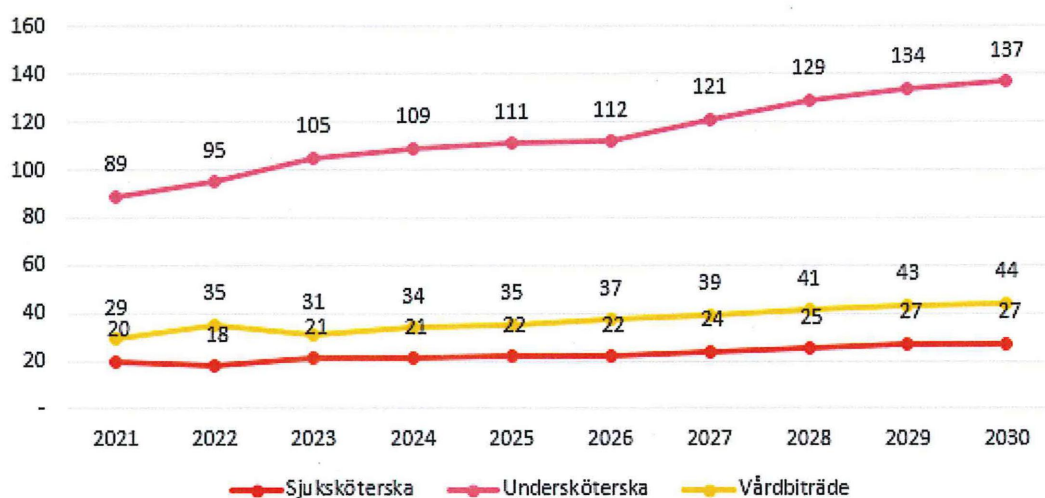
Diagram 7. Totalt personalbehov inom vård- och omsorgsboende, tillsvidareanställda undersköterskor, vårdbiträden samt sjuksköterskor, 2020-2030



Rekryteringsbehovet inom vård- och omsorgsboende uppgår till 20 sjuksköterskor under 2021, vilket ökar till 27 under 2030. Rekryteringsbehovet av undersköterskor uppgår till 29 under 2021, vilket ökar till 44 under 2030. För vårdbiträden uppgår

rekryteringsbehovet till 89 under 2020, vilket ökar till 137 under 2030. Drygt 65 procent av det totala rekryteringsbehovet uppstår till följd av personalomsättning. Resterande 35 procent är förhållandevis jämnt fördelat mellan pensionsavgångar och volymskillnader. Den högre andelen som uppstår till följd av personalomsättning drivs av en hög personalomsättning bland sjuksköterskor i utgångsläget, år 2020.

Diagram 8. Årligt rekryteringsbehov inom vård- och omsorgsboende, tillsvidareanställda undersköterskor, vårdbiträden samt sjuksköterskor, 2021-2030



Uppsala kommun växer och befolkningen i ålder 65+ år beräknas att kraftigt öka fram till 2030, vilket får till följd ett ökat personal- och rekryteringsbehov i kommunens äldreomsorg. Störst befolkningstillväxt prognosticeras i åldersgruppen 85-89 år, där ökningen fram till 2030 uppgår till 90 procent.

Personalframskrivningen visar att det aggregerade personalbehovet inom hemtjänst samt vård- och omsorgsboende kommer att öka med 38 procent fram till år 2030, givet antagandet om att nuvarande personalstruktur och arbetssätt inte kommer att förändras. I det aggregerade personalbehovet medräknas undersköterskor och vårdbiträden inom hemtjänst samt vård och omsorgsboende, samt sjuksköterskor inom vård- och omsorgsboende. Detta motsvarar en ökning som uppgår till 481 tillsvidareanställda fram till år 2030, jämfört med 2020.

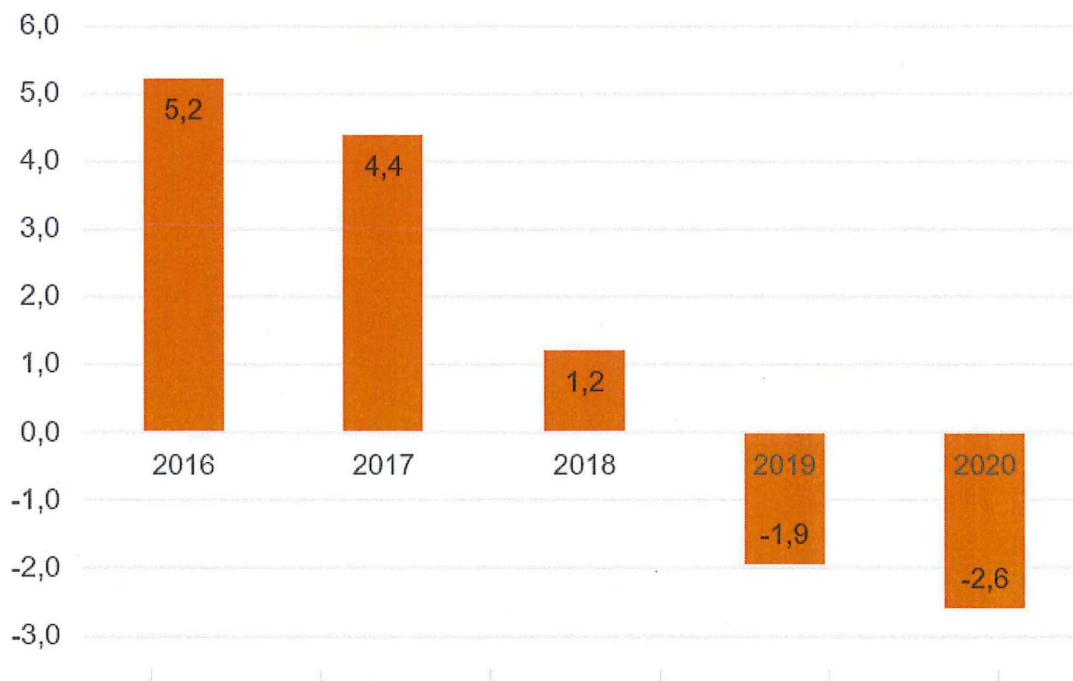
Beräkningarna visar att Uppsala kommun kommer att behöva rekrytera och tillsvidareanställda mellan 202 och 304 medarbetare per år inom hemtjänst samt vård- och omsorgsboende. Av det totala rekryteringsbehovet kan den största delen (omkring 60-65 procent) av rekryteringsbehovet härledas till personalomsättningen. Skillnaderna mellan yrkesgrupper är dock i vissa fall stora, där resultatet är ett ökat rekryteringsbehov inom yrkesgrupper där personalomsättningen är hög. Pensionsavgångar och volymskillnader också är bidragande faktorer till det ökade rekryteringsbehovet, även om effekten inte är lika omfattande som den som följer av personalomsättningen.

Jämförelser

Vid intervjuer nämns att förvaltningen jämför nyckeltal för kostnader och kvalitet med övriga kommuner i R9-nätverket⁷. Dock framhålls att det, inom R9-nätverket, inte alltid går att jämföra med andra kommuners verksamheter rakt av då organisationsstrukturerna varierar. Från intervjuer beskrivs framförallt att jämförelser mellan kommunerna i R9-nätverket görs inför upprättandet av mål och budget. Intervjuade uppfattar att den kommunala äldreomsorgen kostnader och kvalitet ligger i nivå med övriga kommuner i nätverket.

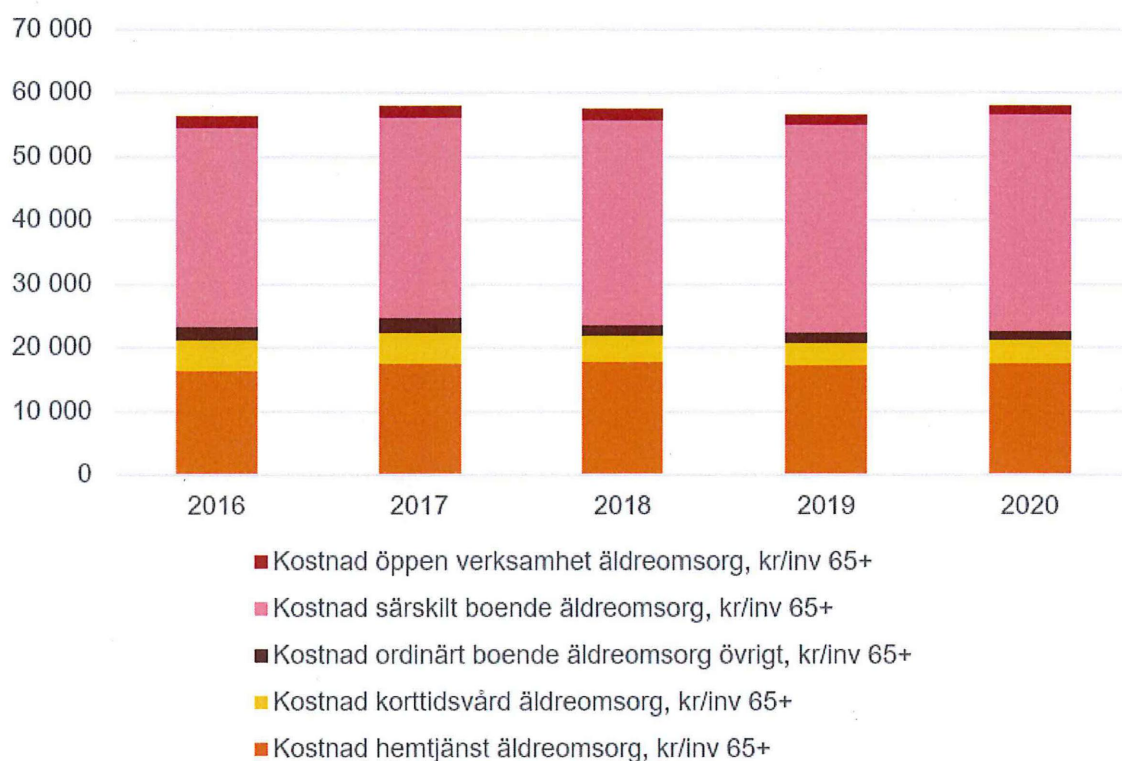
Kommunens nettokostnadsavvikelse inom äldreomsorg har mellan 2016 och 2020 minskat, från 5,2 till -2,6 procent, vilket visas i Diagram 9. Samtidigt har kommunens kostnad för äldreomsorg per invånare 65+ år ökat, vilket visas i Diagram 10. Den totala kostnaden per invånare 65+ år har under perioden ökat från drygt 56 000 kronor till drygt 58 000 kronor, en ökningen motsvarar 3,1 procent. Kostnadsökningen drivs av en ökning av kostnaderna inom hemtjänst och särskilt boende, medan kostnaden för övriga poster har minskat.

Diagram 9. Nettokostnadsavvikelse (%), Uppsala 2016-2020



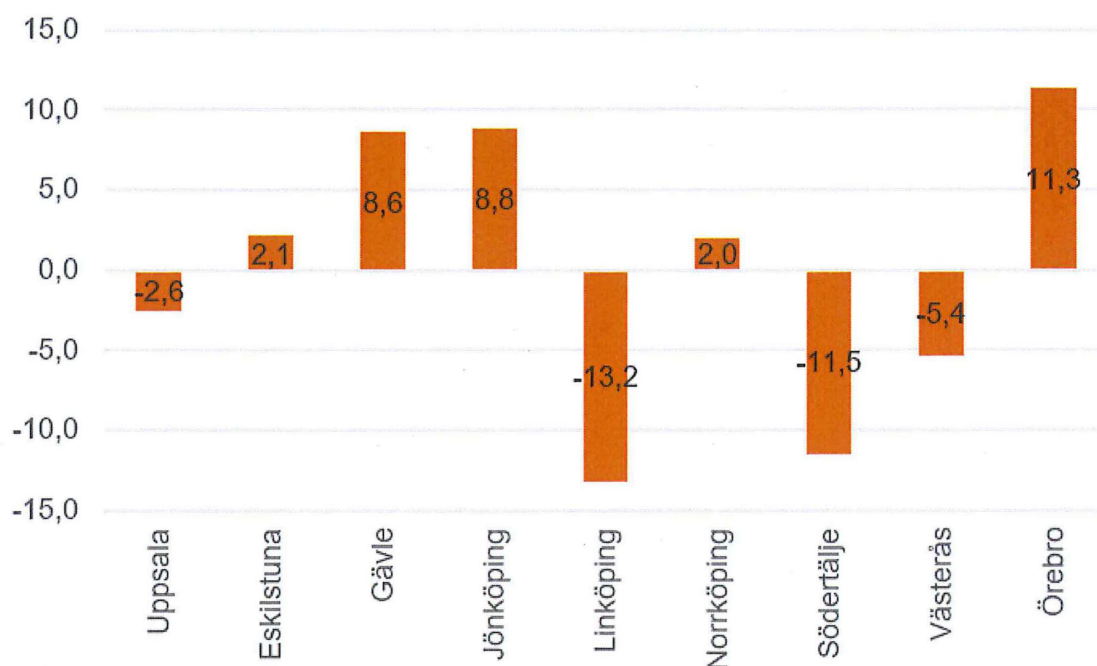
⁷ En grupp kommuner bestående av Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås och Örebro kommun. R9 har i uppdrag att ta fram mått/nyckeltal som kan användas för att följa och jämföra utveckling inom bl.a. äldreomsorg.

Diagram 10. Kostnad äldreomsorg (kronor per invånare 65+ år), Uppsala 2016-2020



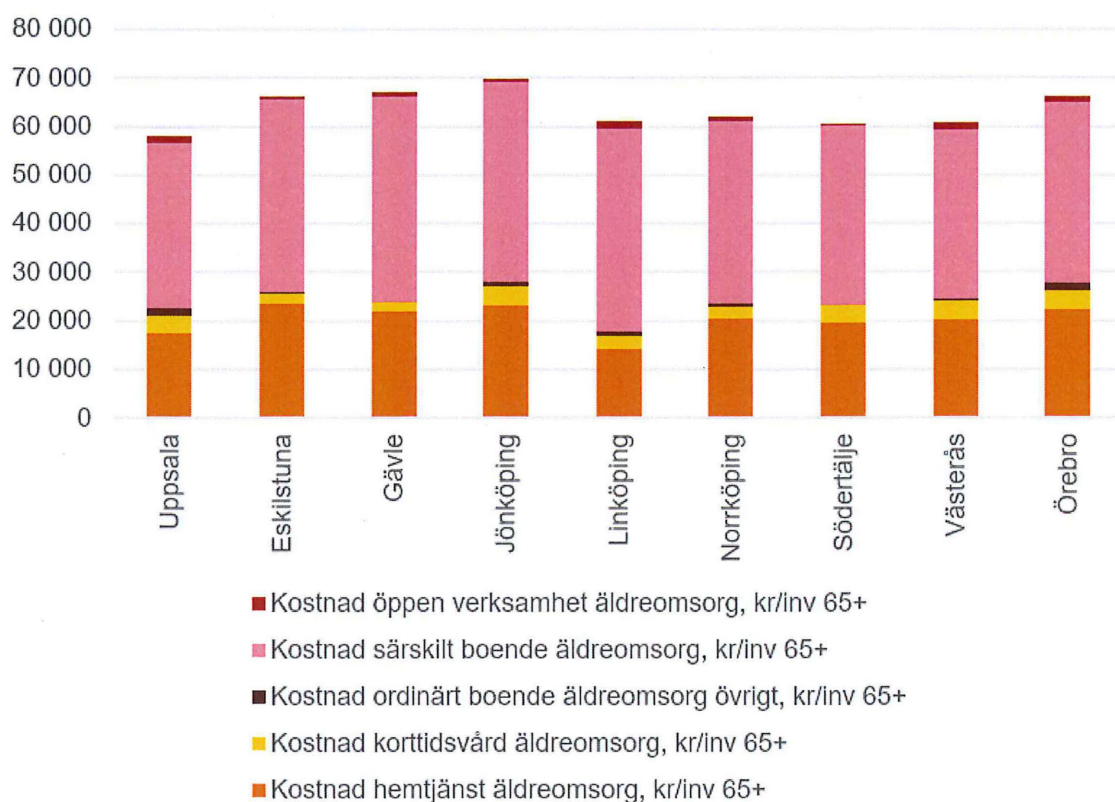
Uppsala kommun har en lägre nettokostnadsavvikelse än fem av de övriga R9-kommuner (Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Norrköping och Örebro) och därmed en högre nettokostnadsavvikelse än tre av R9-kommunerna (Linköping, Södertälje och Västerås). Detta illustreras i Diagram 11.

Diagram 11. Nettokostnadsavvikelse (%), R9-kommuner, 2020



Uppsala kommuns totala kostnad per invånare 65+ år är lägre än i samtliga övriga R9-kommuner, vilket visas i Diagram 12. Främst är kommunens kostnader för hemtjänst och särskilt boende lägre än genomsnittet bland övriga R9-kommuner. Uppsala kommuns kostnad per invånare 65+ år för hemtjänst är lägre än i samtliga övriga R9-kommuner utom Linköping. Kommunens kostnad per invånare 65+ år för särskilt boende är den lägsta bland R9-kommunerna. För övriga kostnadsposter (korttidsvård, ordinärt boende övrigt och öppen verksamhet) är däremot kommunens kostnad högre än genomsnittet bland övriga R9-kommuner. Dessa tre kostnadsposter utgör sammanlagt 11 procent av Uppsala kommuns kostnad för äldreomsorg per invånare 65+ år.

Diagram 12. Kostnad äldreomsorg (kronor per invånare 65+ år), R9-kommuner, 2020



Bedömning

Revisionsfråga 3: Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det i dagsläget saknas dels scenarion i Uppsala kommuns prognos gällande utvecklingen av behovet inom särskilt boende som tar hänsyn till historiska trender, t.ex. att servicegraderna i befolkningen minskat över tid. Om de historiska trenderna håller i sig riskerar Uppsala kommuns prognos överskatta behovet inom särskilt boende. En scenarioanalys kan uppskatta den potentiella effekten av detta. Nuvarande framskrivning tar inte heller hänsyn till olika servicegrader bland kvinnor och män, vilket påverkar framskrivning när befolkningsammansättningen förändras. Inom hemtjänst saknar Uppsala kommun uppskattningar av framtida volymer av både hemtjänsttagare och hemtjänststimmar.

Konsekvenserna utifrån personalperspektivet som på flera områden lyfts som en av framtidens utmaningar saknas också i kommunens nuvarande beslutsunderlag. Detta gäller såväl uppskattningar av totalt framtida personalbehov som verksamheternas det löpande rekryteringsbehovet.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?

lakttagelser

Nämndens utvecklingsplan ska följas upp årligen i ordinarie verksamhetsuppföljning. Då planen varit gällande från maj 2021 har den inte varit föremål för uppföljning per oktober 2021. Liknande gäller för handlingsplanen för äldrevänlig kommun som beslutades 2020-03-11 och ska följas upp av nämnden och kommunstyrelsen i ordinarie programuppföljning, samt revideras vid behov. Handlingsplanen har således ej varit föremål för uppföljning/revidering i dagsläget.

Kompetensförsörjningsplanen ska följas upp och utvärderas i oktober/november för att kunna koppla ihop insatser utifrån mål och budget/verksamhetsplaner. Vi har tagit del av uppföljning avseende verksamhetsplan 2020, där uppföljning av kompetensförsörjningsplanen ingår. Dock är uppföljningen av kompetensförsörjningsplanen daterad 2019-12-31, medan uppföljning av verksamhetsplanen avser verksamhetsår 2020. Uppföljningen visar att flertalet åtgärder vidtagits inom kompetensförsörjningsplanens aktiviteter. Däremot innehåller uppföljningen endast övergripande kommentarer och visar inte om aktiviteterna bör anses som genomförda/uppnådda eller vad som kvarstår. Som exempel kring aktiviteten "digital utveckling/utbildning" som har tidsplan 2019, framgår att arbetet är påbörjat och en testmiljö är uppsatt. Vidare framgår att projektledare och projektgrupp är utsedd samt att arbetet kring en upphandling är påbörjad. Däremot framgår inte när i tid aktiviteten anses som genomförd/uppnådd eller vad som kvarstår. Vi har inte tagit del av uppföljning för verksamhetsår 2020 avseende kompetensförsörjningsplanen.

Äldrenämndens innovationsstrategi ska följas upp, dock framgår inte när samt hur detta ska göras. Det som tydliggörs i strategin är att uppföljning *kan* ske genom att efterfråga och presentera mätningar av en verksamhet. Företrädare för kommunen beskriver att nämnden har följt upp innovationsarbetet inom ramen för nämndens uppföljning av åtgärden "Konkretisera nämndens innovationsstrategi genom att ta fram en handlingsplan som visar på hur strategins vision kan uppnås" i verksamhetsplanen. Det är en av åtgärderna för nämndsmålet "7.2. En trygg vård och omsorg med hög kvalitet". Från delårsbokslutet per augusti 2021 bedöms status för åtgärden vara blå, d.v.s. att åtgärden bedöms som genomförd.

De intervjuade nämner att pandemin har inneburit att uppföljningsarbetet till nämnden har skett på ett annorlunda sätt. Nämnden följer nu upp styrdokument och arbete utifrån verksamhetsplanen på varje nämndssammanträde för att årshjulet ska stämma. Således lyfter de intervjuade att uppföljningen i dagsläget inte sker enligt ordinarie uppföljning, men likväl följs upp kontinuerligt. Exempelvis rapporteras, enligt intervjuade, aktiviteterna från utvecklingsplanen vid varje nämndssammanträde vilket medfört att nämnden får en mer detaljerad uppföljning under året.

I övrigt framhålls av de intervjuade att nämnden erhåller rapportering om inrapporterade resultat i Kolada och från R9-nätverket kring nyckeltal för verksamheterna.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?

Bedömning: Ja.

Bedömningen baseras på att flera styrdokument nyligt upprättats varpå uppföljning inte varit möjlig ännu. Trots detta har det skett en kontinuerlig uppföljning inom området, såväl kopplat till styrdokument som övrig verksamhetsuppföljning. Utifrån detta bedömer vi att nämnden har haft möjlighet att skapa sig en tillräcklig uppfattning om pågående arbete inom området.

Beslut

Revisionsfråga 5: Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Iakttagelser

Per juli 2021 fanns det, enligt tjänsteskrivelsen för översynen av boendeformer inom äldreomsorgen, ca. 220 tomma platser i särskilt boende där hälften var i kommunens egen regi. Vidare finns drygt 100 platser i extern regi som står klara, men ännu inte öppnats med anledning av de redan befintliga tomma platserna. Som nämnt tidigare har äldrenämnden, och kommunstyrelsen, utifrån det växande ekonomiska underskottet till följd av tomma platser i äldreomsorgen därför beslutat om en översyn av boendeformer inom äldreomsorgen.

Intervjuade beskriver att huvudskälet till översynen är den ekonomiska faktorn. Med det som utgångspunkt har även faktorer såsom kvalitet och att möta äldres behov lagts till i översynens uppdrag.

Utöver beslut om översyn av boendeformer, beskrivs även upprättandet av *utvecklingsplanen* som ett ytterligare exempel på nämndsbeslut inom området. I planens inledning framgår vilka utmaningar som lyfts, där även bristerna inom äldreomsorgen utifrån pandemin tas i beaktande. Bemanning, arbetsvillkor, kompetens och språkkunskap och samverkan är några av faktorerna som lyfts i det hänseendet och som visar på planens syfte.

I övrigt har de styrande dokumenten för nämndens planering avseende framtidens äldreomsorg ännu inte varit föremål för uppföljning, som nämnts i föregående avsnitt. Således har det inte funnits möjlighet att utifrån en sådan uppföljning fatta beslut.

Från intervjuer nämns att nämnden är aktiv och drivande inom området, samt att området framtidens äldreomsorg och hur den ska utformas upplevs vara politiskt prioriterat.

Bedömning

Revisionsfråga 5: Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Bedömning: Ja.

Bedömningen baseras på att genom upprättandet av utvecklingsplanen och översynen av boenden inom äldreomsorgen har nämnden fattat tydliga och aktiva beslut. Bortsett från detta anser vi det vara angeläget att nämnden fattar beslut om hur utbudet av boenden ska utformas.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av planering inför framtidens äldreomsorg. Syftet med granskningen är att bedöma om äldrenämnden säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.



Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att äldrenämnden *inte helt* säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt *i allt väsentligt* med tillräcklig intern kontroll

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör äldrenämnden prioritera följande rekommendationer:

- Se över möjligheterna och nyttan med att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.
- Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en tydlig och enhetlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg.
- Att se över nyttan med att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år	Delvis Det finns inte något planeringsdokument som har en tydlig planering längre än 10 år. Det finns flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv och som visar nämndens planering några år framåt.	
2. Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg?	Delvis Det finns inte en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet av äldreomsorgen i kommunen. De styrande och stödjande dokumenten som vi tagit del av ger sammantaget en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg.	

3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande?

Delvis

Det saknas scenarion gällande utvecklingen av behovet inom särskilt boende som tar hänsyn till historiska trender. Inom hemtjänst saknas uppskattningar av framtida volymer av både hemtjänsttagare och hemtjänsttimmar. Konsekvenserna utifrån personalperspektivet saknas i kommunens nuvarande beslutsunderlag



4. Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?

Ja

Flera styrdokument är nyligt upprättade varpå uppföljning inte varit möjlig ännu. Det har skett en kontinuerlig uppföljning inom området, såväl kopplat till styrdokument som övrig verksamhetsuppföljning.



5. Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Ja

Genom upprättandet av utvecklingsplanen och översynen av boenden inom äldreomsorgen har nämnden fattat tydliga och aktiva beslut.



2021-10-22

Lena Salomon

Christer Marklund

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-05-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.