

Kommunrevisorerna granskar

**UMEÅ KOMMUN
ÄLDRENÄMNDEN**

Grundläggande granskning 2022



Innehåll

Årlig grundläggande granskning	3
1. Inledning och bakgrund.....	3
2. Resultat av granskningen	7
3. Sammanfattade bedömning.....	10
Bilaga 1. Utökning inom ramen för den grundläggande granskningen – samverkan utifrån äldreplanen	11
1. Inledning.....	11
2. Iakttagelser.....	12
3. Bedömning	16
Bilaga 2. Utökning inom ramen för den grundläggande granskningen – samverkan i bostadsförsörjning för äldre.....	17
1. Inledning.....	17
2. Iakttagelser.....	17
3. Bedömning	22

Årlig grundläggande granskning

1. Inledning och bakgrund

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll och ansvarsprövning av styrelser och nämnder. Revisorerna ska årligen granska verksamheten inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed. Enligt kommunallagen (12. kap 1 §) är revisionens uppgift att pröva om:

- Verksamheten sköts ändamålsenligt
- Verksamheten ur ekonomisk synvinkel sköts tillfredsställande
- Räkenskaperna är rättvisande
- Den interna kontrollen är tillräcklig

Revisorernas årliga granskning består av såväl en grundläggande granskning som av ett antal fördjupade granskningar. Den grundläggande granskningen är den löpande granskning som varje år genomförs avseende styrelse och nämnder, och består av tre delar:

- granskning av delårsrapport och årsredovisning
- granskning av måluppfyllelse
- granskning av intern styrning och kontroll

Den grundläggande granskningen är till sin karaktär en fortlöpande insamling av fakta och iakttagelser. Granskningen ska ge underlag för att bedöma styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och kontroll, säkerhet i redovisningssystem och rutiner samt måluppfyllelse, för att kunna uttala sig i ansvarsfrågan. Den grundläggande granskningen kommer att fortgå fram till revisionens slutliga bedömningar i revisionsberättelsen rörande 2022.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Den grundläggande granskningen är en översiktlig granskning som syftar till att bedöma om styrelse och nämnder har en tillräcklig struktur för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Detta för att säkerställa att de lever upp till de mål och beslut som fullmäktige fastställt.

Den grundläggande granskningen syftar därmed till att ge en översiktlig bild av styrelse och granskade nämnder och en tillräcklig grund för de bedömningar som görs inför ansvarsprövningen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?
- Har nämnden säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?
 - Vidtar nämnden åtgärder vid eventuella avvikelser?
- Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?
- Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga och ändamålsenliga?

1.2 Avgränsningar

Granskningen avser äldrenämnden och är avgränsad till verksamhetsåret 2022. Granskningen färdigställs och avslutas därmed först efter att styrelse och nämnder behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2022.

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725)
- Strategisk plan 2016–2028
- Riktlinjer för aktiverade styrning (2021-03-09)
- Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2021–2024
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll (2011-09-26)
- Nämndernas reglementen

1.3.1 Reglemente för äldrenämnden

Äldrenämndens grunduppdrag är att ansvara för kommunens insatser inom äldreomsorg samt hälso- och sjukvård på primvårdnivå i den enskilde hem för personer 65 år och äldre. Nämnden ska bland annat fullgöra uppgifter inom:

- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
- Hälso- och sjukvårdslagen (2017:372)

1.3.2 Kommunspecifik styrmodell

Umeå kommun specificerar sin styrmodell i Riktlinjer för aktiverande styrning i Umeå kommun, antaget av kommunfullmäktige 2021-03-09. Riktlinjen ska tillämpas av Umeå kommuns nämnder och helägda bolag.

Riktlinjerna fastslår att verksamheten i nämnder/styrelser ska utgå från tilldelat grunduppdrag. Inom ramen för tilldelat grunduppdrag har nämnder/styrelser möjlighet att utifrån sina specifika förutsättningar och behov fastställa hur verksamhetsstyrning och uppföljning ska utformas. Detta innebär att varje nämnd och styrelse inom grunduppdragets ramar, lagstiftning, övriga direktiv och riktlinjer från kommunfullmäktige har mandat att besluta om mål, uppdrag och aktiviteter för sina egna verksamheter.

Uppföljning av grunduppdraget sker årligen genom att nämnd och styrelse bedömer i vilken omfattning nämnden eller styrelsen verkställt grunduppdraget och rapporterar sagda bedömning till kommunstyrelsen som sammanställer inför hantering i kommunfullmäktige.

Utöver grunduppdraget har nämnder och styrelser att förhålla sig till kommunfullmäktiges inriktningsmål. Inriktningsmål kan destinerats till namngivna nämnder och bolag som:

- särskilt ska prioritera arbete med just detta inriktningsmål
- bedöms ha de reella förutsättningar som krävs för att inriktningsmålet ska uppnås

Nämnder och styrelser har även att förhålla sig till specifika tilläggsuppdrag som kan tilldelas av kommunfullmäktige i samband med fastställande av planeringsdirektiv och budget.

1.3.3 Planeringsprocess och uppföljning

Efter kommunfullmäktiges beslut om samtliga nämnders och inriktning under juni månad ska nämnder/styrelser anta verksamhetsplaner och en internbudget inför kommande verksamhetsår. Verksamhetsplaner och nämndsbudget ska beskriva hur nämnder avser verkställa:

- Nämndens grunduppdrag och övriga åtaganden enligt kommunfullmäktiges reglemente
- Mål och tilläggsuppdrag ställda till nämnd i beslutade planeringsdirektiv och budget

Nämnden genomför därefter verksamheten i enlighet med upprättad och fastställd verksamhetsplan och nämndsbudget.

Nämnder och styrelsernas verksamheter ska kontinuerligt följas upp. Detta i syfte för att följa måluppfyllelse av verksamheternas kvalitet och utveckling. Uppföljningen ska bland annat ske genom:

- Verksamhetsuppföljning genom månads, tertial och årsbokslut
- Uppföljning av internkontroll

1.3.4 Riktlinjer för internkontroll

Kommunens dokument för riktlinjer för intern kontroll som antogs i september 2011, specificerar att kommunens samtliga verksamhetsområden ska tillämpa dessa riktlinjer. I dokumentet framgår att följande moment ska tillämpas av verksamheterna:

Risakanalys

En riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk att verksamheterna inte bedrivs enligt lagar och regler samt verksamhetens krav.

Kontrollåtgärder

Vid behov ska åtgärder tas utifrån resultatet av riskanalysen som förhindrar att verksamhetens krav inte uppfylls.

Uppföljning

Verksamheterna ska systematiskt och regelbundet följa upp, bedöma och avrapportera den interna kontrollen.

Dokumentation

Risikanalysen, kontrollåtgärder samt uppföljningen och bedömningen ska dokumenteras.

Rapportering

I samband med inrapportering av bokslut ska nämnderna/styrelserna rapportera till kommunfullmäktige huruvida deras internkontroll har varit tillräcklig.

1.4 Genomförande

Den grundläggande granskningen har genomförts av de förtroendevalda revisorerna tillsammans med sakkunnigt stöd från EY. Granskningen har genomförts genom dialogmöten, bedömning av styr- och uppföljande dokument samt protokollsgranskning.

Dialogmöten

Revisorerna genomför dialogmöten med styrelse och nämnders presidier under våren 2022. Dialogmöte genomförs med hela styrelsen och nämnder (förutom PN, BRN och VN) under höst/vinter 2022. Frågeställningarna vid dialogen utgår från de områden som identifierats i revisorernas risk- och väsentlighetsanalys.

Dokumentstudier

För att få en helhetsbild av styrelsens/nämndens arbete, kompletteras dialogen med insamling, genomgång och analys av relevanta styr- och uppföljningsdokument (budget, reglemente, uppdragsplan, verksamhetsuppföljning per T1, T2 och årsbokslut, riskanalys, internkontrollplan etc.).

Protokollsgranskning

De förtroendevalda revisorerna följer styrelse och nämnder löpande, utifrån sina bevakningsansvar för nämnder, genom bland annat protokollsgranskning. Bevakningen rapporteras löpande på revisorernas sammanträden. Protokollsgranskningen dokumenteras på ett av revisorerna överenskommet sätt.

Protokollsgranskningen syftar bland annat till att revisorerna ska få en god uppfattning om vad som tas upp och beslutas i styrelse och nämnder, dess följsamhet till mål och uppdrag samt att notera viktiga iakttagelser utifrån såväl genomförd riskanalys som hur nämnden agerar vid eventuella avvikelser eller i övrigt utför sin styrning, uppföljning och kontroll.

Analys, bedömning och rapportering

När verksamhetsåret är slut, sammanställs resultatet och en sammanfattande analys och bedömning görs. Detta sammanställs i en rapport per nämnd. Den slutliga rapporten sammanställs först efter att respektive styrelse/nämnd behandlat sina årsbokslut/verksamhetsuppföljningar för 2022. Detta för att säkerställa att granskningen omfattar hela granskningsåret.

Utökad granskning

Samverkan utifrån äldreplanen

Den utökade granskningen är genomförd dels genom dokumentstudier av upprättade avtal, styrdokument och rutiner, dels genom en kortare workshop med äldrenämnden för att undersöka hur väl förankrad samverkan med regionen och privata aktörer är.

Den utökade granskningen rapporteras i bilaga 1.

Samverkan i bostadsförsörjning för äldre

Den utökade granskningen är genomförd genom en hearing tillsammans med representanter från AB Bostaden, kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, tekniska nämnden och äldrenämnden. Hearingen genomfördes 2022-11-25. Därutöver har kompletterande dokumentstudier genomförts.

Den utökade granskningen rapporteras i bilaga 2.

2. Resultat av granskningen

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar avseende nämndens verksamhetsstyrning, ekonomistyrning och interna kontroll under 2022.

1.5 Styrning och uppföljning av verksamhet

Kontrollpunkt	Kommentar
Beslutat om uppdragsplan utifrån fullmäktiges mål	2021-11-18 § 94
Beslutat om indikatorer för att mäta måluppfyllelsen	2021-11-18 § 94 Uppdragsplanen innehåller mätetal för att mäta måluppfyllelsen.
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en delårsrapport	2022-05-25 § 64, Tertialrapport 1 2022-09-22 § 82, Tertialrapport 2 Av den andra tertialrapporten prognostiserar nämnden att uppfylla under 2022 att uppfylla två mål, varav tre mål delvis uppfyllda och ett mål ej uppfyllt.
Följt upp verksamhet och måluppfyllelse i en årsrapport	2023-02-23 § 19
När måluppfyllelse avseende verksamhet	Nämndens årsbokslut visar att tre mål är uppfyllda, två mål delvis uppfyllda, och ett mål inte är uppfyllt. Nämndens särskilda uppdrag av fullmäktige har genomförts.
Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende verksamhet	Vi kan inte styrka att nämnden har vidtagit åtgärder till det bristande målet.

Målet som ej uppfylls handlar om fullmäktiges *Mål 8* om personalpolitiska mål:

- Umeå kommun ska ha hälsofrämjande arbetsplatser och en sjukfrånvaro som ligger lägre än genomsnittet för Sveriges kommuner. Olikheter mellan kvinnors och mäns arbetsmiljöer, arbetsvillkor och sjukfrånvaro ska minska.

Måluppfyllnaden för detta mål samordnas även med personalnämnden. Motiveringen till målet handlar om en stigande sjukfrånvaro där nuvarande nivå är på 9,2 %, där 2021 hade en nivå på 8,5 % frånvaro. De tre största sjukdomsorsakerna anges vara infektioner, sjukdomar i rörelseapparaten och stressrelaterade besvär.

Vi kan inte inom ramen för granskningen se att nämnden har vidtagit åtgärder till målets uppfyllnad.

De två målen som delvis uppfylls handlar även om personalpolitiska mål. Till dessa två mål framgår vilka aktiviteter som genomförts för målets uppfyllnad, samt hur målet kan komma att uppfyllas.

1.6 Styrning och uppföljning av ekonomi

Kontrollpunkt	Kommentar
Upprättat en budget för innevarande år inom tilldelad ram	2021-11-18 § 94

Följt upp ekonomin i tertialrapporter	2022-05-25 § 64, Tertialrapport 1 2022-09-22 § 82, Tertialrapport 2 Nämnden redovisar en budgetavvikelse på 34,6 mnkr för perioden jan-aug.
Följt upp ekonomin i en årsrapport	2023-02-23 § 19
Når måluppfyllelse avseende ekonomi	Nämnden redovisar ett positivt budgetöverskott med 35,9 mnkr för 2022.
Vidtagit åtgärder vid indikationer på bristande måluppfyllelse avseende ekonomi	I samband vid behandlingen av årsbokslutet beslutar nämnden att hemställa kommunstyrelsen det ej förbrukade investeringsanslag, samt att budgetöverskottet överförs till det fiktiva egna kapitalet.

Nedanstående bild redogör för nämndens nettokostnad för deras verksamhet under 2022.

Nämnd (tkr)	Budget 2022	Utfall 2022	Budgetavvikelse 2022	Utfall 2021	Budgetavvikelse 2021
<i>Verksamhetens intäkter</i>	209 211	300 689	91 478	316 619	149 974
<i>Verksamhetens kostnader</i>	-1 394 353	-1 449 889	-55 536	-1 411 342	-94 986
Verksamhetens nettokostnad	-1 185 142	-1 149 200	35 942	-1 094 723	54 988

Bild budgetutfall (Årsbokslut äldrenämnden 2022)

Nämndens verksamheter gör ett resultat som fördelas på: hemtjänst (+ 10 853 tkr), vård- och omsorgsboende inklusive korttidsboende (+9 190 tkr), hälso- och sjukvård (-839 tkr), betalningsansvar (+6 329 tkr), öppen verksamhet ej bistånd (85 tkr) samt gemensamma kostnader (+ 10 323 tkr).

En bidragande orsak till den positiva budgetavvikelsen förklaras genom att nämnden har erhållit statsbidrag för sjuklönekostnader för december 2021 till mars 2022 med 9 444 tkr, och prestationsbidrag under juni 2022, där kostanden för den perioden fördelas på 24 967 tkr.

1.7 Intern kontroll

Kontrollpunkt	Kommentar
Beslutat om internkontrollplan	2021-11-18 § 95
Värderat identifierade risker	Internkontrollplanen innehåller en riskanalys.
Internkontrollplanen tydliggör - vilka risker som ska kontrolleras - kontrollmetod - vem som är ansvarig för kontroll - när i tid kontroll sker	Samtliga kontrollpunkter framgår i internkontrollplanen.
Följt upp internkontrollplanen	2022-05-25 § 64 2022-09-22 § 82 2023-02-23 § 19

	<p>Uppföljningen av internkontrollplanen för perioden jan-dec 2022 visar majoriteten av planerade aktiviteter utifrån konstaterade risker har genomförts under året. De aktiviteter som ej genomförts fortlöper under 2023.</p> <p>Nämnden bedömer att den interna kontrollen under 2022 har varit tillräcklig.</p>
Vidtagit åtgärder vid identifierade brister	Se ovan.

Nämndens riskanalys utgår från områdena:

- Kompetensförsörjning
- Systematiskt miljöarbete
- Nya IT-system
- Ekonomi
- Patientsäkerhet
- Sekretess och GDPR
- Krisledning
- Uppföljning
- Systematiskt kvalitetsarbete

Områdena med högst riskvärde handlar om kompetensförsörjning, systematiskt miljöarbete och patientsäkerhet där rekommenderad riskhantering handlar om att minimera att riskerna inträffar.

Årsredovisningen för internkontrollplanen visar att aktiviteter har genomförts inom dessa områden. Inom flera av områdena anges alla planerade aktiviteter ha slutförts, där några aktiviteter är pågående och går enligt plan

3. Sammanfattade bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån vår översiktliga granskning av äldrenämnden är att nämnden har säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Vidare bedömer vi att nämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Vår bedömning grundar sig på följande:

Revisionsfråga	Bedömning
Har nämnden säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag?	<p>Vi bedömer att nämnden till övervägande del har säkerställt att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag.</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att nämnden har arbetat utifrån reglementet och antagit en uppdragsplan med mätbara indikatorer. Nämndens måluppfyllelse är till övervägande del god. Vi kan dock inte i granskningen se att åtgärder till det ej uppfyllda målet har vidtagits.</p>
Har nämnden säkerställt att den får tillräcklig uppföljning och rapportering avseende verksamhetens ekonomi och resultat?	<p>Vi bedömer att nämnden har säkerställt en tillräcklig uppföljning av verksamhetens resultat och ekonomi.</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att nämnden har följt upp verksamheten i enlighet med fullmäktiges styrprinciper.</p>
Har nämnden en struktur för arbetet med sin interna kontroll som gör att det finns förutsättningar att bedriva den på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt?	<p>Vi bedömer att nämnden har i allt väsentligt en struktur för att arbetet med intern kontroll bedrivs på ett systematiskt sätt.</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att nämnden har följt fullmäktiges riktlinje för intern kontroll.</p>
Är nämndens beslutsunderlag och protokoll tydliga och ändamålsenliga?	<p>Vi bedömer att nämndens beslutsunderlag och protokoll är tydliga och ändamålsenliga.</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att det inte har framkommit några väsentliga avvikelser kopplat mot protokollens tydlighet och ändamålsenlighet.</p>

Umeå mars 2023

Samuel Larsson
Verksamhetsrevisor, EY

Petter Frizén
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Bilaga 1. Utökning inom ramen för den grundläggande granskningen – samverkan utifrån äldreplanen

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Av Umeå kommuns äldreplan 2018–2028 framgår att äldre personer i kommunen ska få sina behov tillgodosedda med minsta möjliga väntan efter beslut om beviljad insats. En ändamålsenlig äldreomsorg ställer dock höga krav på samverkan med regionen och med privata aktörer. Kombinationen av brister i samverkan och att andelen äldre ökar medför därför en risk att äldre inte får beslutad hemtjänst och hemsjukvård.

Kommunens äldreplan framhåller att nya samarbets- och organisationsformer med tydliga uppdrag och processer för informationsspridning, kommunikation, förankring, beslut och uppföljning behövs. Arbetet utifrån planen ska årligen följas upp.

1.2. Revisionsfrågor

Följande frågor besvaras inom ramen för denna utökade granskning:

- Har nämnden en ändamålsenlig struktur för samverkan med regionen och privata aktörer, för att säkerställa en god hemtjänst och hemsjukvård?
- Har nämnden följt upp samverkan inom ramen för uppföljningen av äldreplanen?

Granskningsinsatsen är översiktlig och våra bedömningar i denna utökning utgör endast en del av revisionens samlade bedömning i den grundläggande granskningen.

1.3. Metod

Den utökade granskningen är genomförd dels genom dokumentstudier av upprättade avtal, styrdokument och rutiner, dels genom en kortare workshop med äldre-nämnden för att undersöka hur väl förankrad samverkan med regionen och privata aktörer är. Workshopen genomfördes vid nämndens sammanträde 2022-11-17 där ordinarie ledamöter och ersättare delades upp i fyra grupper för att diskutera former för samverkan och uppföljning.

2. Iakttagelser

2.1. Strukturer för samverkan

2.1.1. Flera slutna avtal och överenskommelser

Umeå kommun har slutit ett stort antal avtal och överenskommelser med framför allt Region Västerbotten, med bäring på arbetet utifrån äldreplanen. Flertalet av uppgörelserna är upprättade mellan regionen och alla kommuner i Västerbotten. Samverkan mellan regionen och kommunerna utgår från Äldreplan i Västerbotten 2013–2020 med utblick mot 2040.¹ Tabellen nedan visar de överenskommelser som vi tagit del av inom ramen för granskningen, inklusive tidpunkt för upprättande och revidering.

Namn på överenskommelse	Tidpunkt för upprättande	Senast reviderad
<i>Överenskommelser med Region Västerbotten (tidigare Landstinget i Västerbotten)</i>		
Nära vård 2030	-	-
Lokal samverkansstruktur avseende vård och omsorg	2021	-
Strategiskt innovationspartnerskap för integrerad hälsa, vård och omsorg	2020-02-10	-
Regional samverkansstruktur avseende vård och omsorg	2020	-
Samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård	2017-11-10	2022-01-01
Samverkan i samband med bedömning och planering av egenvård	2016-03-10	-
Gemensamma rutiner för materialhantering i särskilt och ordinärt boende	2015-12-02	2018-06-08
<i>Avtal med Region Västerbotten (tidigare Landstinget i Västerbotten)</i>		
Ramavtal om läkarmedverkan inom kommunernas hälso- och sjukvård i Västerbotten	2022-01-01	-
Samverkansavtal hjälpmedel och tjänster	2019-05-09	-
Vägledning till: Avtal om övertagande av hälso- och sjukvård i ordinärt boende mellan Västerbottens läns landsting och kommunerna i Västerbottens län	2018-01-01	-
Övertagande av hälso- och sjukvård i ordinärt boende mellan Västerbottens läns landsting och kommunerna i Västerbottens län	2013-01-13	-

¹ Vi har inom ramen för granskningen inte närmare undersökt orsakerna till att den regionala äldreplanen inte förnyats efter 2020.

En genomgång av upprättade avtal och överenskommelser visar att även om uppgörelserna täcker flera relevanta områden i gränssnittet mellan Umeå kommun och Region Västerbotten är aktualiteten i vissa fall begränsad.

2.1.2. Struktur för samverkan mellan regionen och länets kommuner

Inom ramen för förberedelserna för bildandet av Region Västerbotten 2019 genomförde länets kommuner och dåvarande landstinget en gemensam utredning av formerna för samverkan dem mellan, inom området vård- och omsorg. Utredningen "Organisering av samverkan mellan regionkommunen och länets kommuner avseende vård och omsorg" låg till grund för den övergripande strukturen för samverkan mellan kommuner och regionen inom vård och omsorg. Arbetet ska vila på följande så kallade huvudpunkter:

- ▶ Samverkan skall tydligt bidra till att skapa ett värde för invånaren
- ▶ Samverkan ska vara en stödprocess
- ▶ Systemet för samverkan ska byggas upp utifrån verksamhetens behov av tydliga rutiner för samarbetet
- ▶ Beslut kan endast fattas i linjen hos huvudmännen
- ▶ Samverkan behöver kopplas tydligare till linjeorganisationen (huvudmännens ansvarsnivåer)
- ▶ Samtliga huvudmän ska vara representerade i regional samverkan
- ▶ Samverkanssystemet mellan landstinget och alla kommuner behöver vara klart beskrivet.
- ▶ Samverkanssystemet ska stödjas av koordinatörer

Utifrån att vissa revideringar beslutades av samtliga huvudmän under våren 2020 och etablerades 1 sep 2020 är effektmålen med den regionala samverkan idag att uppnå:

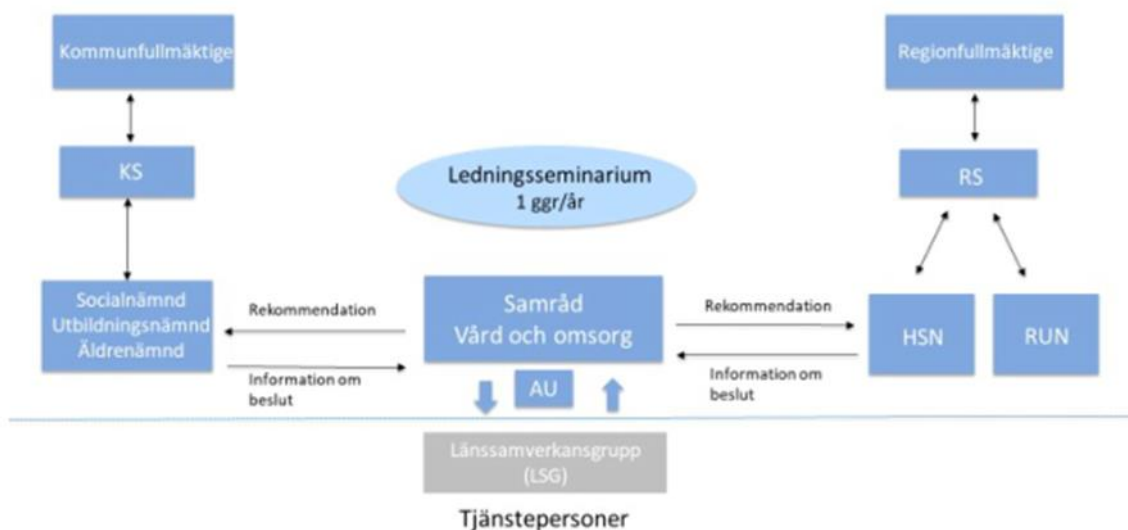
- ▶ Tydligare samverkansstruktur
- ▶ Större kontinuitet i samverkan
- ▶ Effektivare samverkansorganisation
- ▶ Effektivare mötesstruktur
- ▶ God samverkanskultur och stärkta relationer

2.1.3. Nämndens former för samverkan med regionen

Utifrån den workshop som hölls med äldrenämnden framkommer att formerna för samverkan med regionen i stor del är regleras på tjänstepersonsnivå. Det verifieras av dokumentstudierna av överenskommelser och avtal med Region Västerbotten som (i den mån signaturer framgår) undertecknats av representanter från förvaltningsledningen.

Däremot finns en upprättad struktur för hur förtroendevalda deltar i den regionala samverkansstrukturen. Umeå kommun representeras i Samråd för vård och omsorg av äldrenämndens presidium. Bilden nedan beskriver hur den politiska representationen i samrådet ser ut, och hur information förväntas flöda tillbaka till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i kommunerna. Bilden illustrerar också övergripande hur den politiska samverkan relaterar till tjänstepersonorganisationen i Länsamverkansgruppen (LSG).

5.4 Schematisk bild över regional samverkanstruktur för förtroendevalda



Överlag framhåller nämndens ledamöter att samverkan med regionen hanteras på ett bra sätt inom tjänstepersonsorganisationen men att det finns framförallt tre centrala utmaningar kopplat till såväl struktur som kapacitet för samverkan.

För det första menar flera ledamöter att samverkan försvåras utifrån resursproblemen i regionen. I praktiken fokuserar samverkan därför främst gränssnittet mellan kommun och region, vilket från kommunens sida handlar om att korttidsboenden tenderar att utvecklas till "kommunala sjukhus" eftersom regionen inte har resurser att ta hand om äldre sjuka.

För det andra, och som en följd av den första utmaningen, framhåller flera ledamöter att samverkan i för stor utsträckning fokuserar på detaljarbete. Det innebär att de "stora frågorna" inte hinns eller mäktas med att adresseras. Det resulterar i sin tur i att den politiska styrningen ofta blir bristfällig och att samverkan främst blir förvaltningsdriven.

För det tredje betonas att det internt inom äldrenämnden saknas tid att adressera samverkansfrågor. Flera ledamöter menar helt enkelt att nämndens sammanträden är för korta för att hinna med att diskutera principerna för samverkan. Ledamöterna poängterar dock att information om samverkan i regel finns att tillgå, antingen i sammanträdeshandlingarna eller via frågor till förvaltningsrepresentanter. Däremot efterfrågas just diskussioner om samverkan.

2.1.4. Samverkan med andra aktörer

Den samverkan som finns med andra aktörer, exempelvis brukar- och anhörigorganisationer, är främst organiserad och driven på förvaltningsnivå. Mycket samverkan sker via kommunens mötesplats Seniortorget. Flera nämndsledamöter framhåller dock att det finns stora möjligheter till att utveckla samverkan utanför samverkansstrukturen med Region Västerbotten och tillhörande kommuner. Utifrån workshopen framkommer även önskemål om att tydliggöra samverkan inom ramen för det så kallade Pensionärsrådet, bland annat genom att bjuda in representanter vid nämndens sammanträden.

2.2. Uppföljning av samverkan

2.2.1. Uppföljning inom ramen för samverkansstrukturen

Länssamverkansgruppen beslutade i november 2022 om att kontraktera en extern konsult för att följa upp samverkansstrukturen för vård och omsorg mellan kommunerna och regionen i Västerbotten. Uppföljningen ska avrapporteras i augusti 2023. De länsgemensamma resurserna för koordinering av samverkansstrukturen är organiserade i regionen varför det är representanter därifrån som är föredragande för arbetet, och ansvarar för kontakterna gentemot konsulten.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att syftet med uppföljningen är att belysa samverkansstrukturens funktionalitet utifrån beslutade huvudpunkter och effektmål, samt att utifrån underlaget ge förslag till anpassningar av strukturen till aktuella förhållanden. Uppdragsbeskrivningen fastställer även tillvägagångssättet för uppföljningen och föreslår intervjupersoner i såväl region som kommuner.

2.2.2. Rapportering till nämnden

Utifrån workshopen framkommer att nämnden får till sig löpande information kopplat till samverkansstrukturen med Region Västerbotten, i regel som anmälningsärenden. Flertalet ledamöter framhåller också att den information som finns i ärendehandlingarna är tillräckligt flödig och att tjänstepersoner på förvaltningen är tillgängliga att svara på uppföljande frågor. Det är därför upp till nämndens ledamöter att ta till sig så mycket information som de anser sig behöva. Nämndens ordförande och presidium är utifrån sina roller i regel mer uppdaterade på detaljer i samverkan.

Som ovan nämnts finns det dock ett i det närmare konsensus i nämnden om att sammanträdestiderna är för korta och att den muntliga rapporteringen från förvaltningen och tillhörande diskussioner kring samverkan därför blir lidande. Det försvårar enligt flera ledamöter möjligheterna till att utöva en tydlig politisk styrning över samverkan.

3. Bedömning

Vi bedömer att äldrenämnden har en upprättad struktur för samverkan med framförallt Region Västerbotten men att det i samverkansarbetet finns utvecklingsområden kopplat till framförallt politisk styrning. Även om det är naturligt att den operativa samverkan sker på förvaltningsnivå vill vi betona att en effektiv samverkan förutsätter en tydlig styrning också från politiken. Det vilar ett stort ansvar på nämndens ledamöter att hålla sig uppdaterade på samverkan för att kunna ta välgrundade beslut om densamma. Vi ser slutligen positivt på beslutet att genomföra en ambitiös extern uppföljning av arbetet som förhoppningsvis ytterligare kan belysa de utmaningar som finns i samverkansstrukturen i stort.

Vi bedömer vidare att det finns utvecklingsområden kopplat till gäller samverkan med andra aktörer, exempelvis privata företag samt brukar- och anhängargorganisationer. Här ser vi att kommunens Seniortorg kan spela en viktig roll. Det är angeläget att resultaten av även denna samverkan når nämnden.

Med utgångspunkt från ovanstående bedömning kan kommunens revisorer framgent genomföra en granskningsinsats av kommunens samverkansinsatser kopplat till äldreplanen.

Petter Frizén

EY

Max Stenman

EY

Bilaga 2. Utökning inom ramen för den grundläggande granskningen – samverkan i bostadsförsörjning för äldre

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Enligt reglemente ansvarar kommunstyrelsen bland annat för mark- och bostadspolitiken och att främja bostadsförsörjning och samhällsbyggande. Även det kommunala bolaget AB Bostaden har i uppdrag att främja bostadsförsörjningen i Umeå Kommun och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Därutöver ansvarar byggnadsnämnden för kommunens planberedskap och tekniska nämnden tar beslut om upphandling av entreprenader i kommunen.

Det är väl dokumenterat att antalet äldre ökar i Sveriges kommuner. Det är väsentligt att äldreomsorgen utformas på ett långsiktigt och uthålligt sätt, bland annat genom att säkerställa tillgång till olika boendeformer för äldre. Det är också viktigt att det finns förutsättningar för samverkan inom kommunen och mellan kommunen och de som brukar dess tjänster. I Umeå kommun ansvarar äldrenämnden för kommunens uppgifter inom äldreomsorgen och de uppgifter som i övrigt lag åläggs kommunens socialnämnd rörande äldre människor.

1.2. Revisionsfrågor

Följande frågor besvaras inom ramen för denna utökade granskning:

- Finns en tydlig plan för hur det framtida behovet av boende för äldre ska tillgodoses?
- Finns en ändamålsenlig samverkan mellan ansvariga parter?

Granskningsinsatsen är översiktlig och våra bedömningar i denna utökning utgör endast en del av revisionens samlade bedömning i den grundläggande granskningen.

1.3. Metod

Den utökade granskningen är genomförd genom en hearing tillsammans med representanter från AB Bostaden, kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, tekniska nämnden och äldrenämnden. Hearingen genomfördes 2022-11-25. Därutöver har kompletterande dokumentstudier genomförts.

2. Iakttagelser

2.1. Kommunens bostadsförsörjningsprogram adresserar boende för äldre

Utifrån kraven i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar har Umeå kommun tagit fram ett bostadsförsörjningsprogram. Kommunfullmäktige antog 2022-11-28 det program som ska gälla för perioden 2022–2030 med utblick mot 2040. Programmet är utarbetat av Övergripande

planering och Mark och exploatering i såväl intern samverkan med berörda nämnder, som extern samverkan med marknadens aktörer.

Kommunens bostadsförsörjningsprogram adresserar genom ett särskilt fokusområde Äldre personer och Tillgänglighet i bostäder. Särskilda mål för fokusområdet är:

- Fler äldre ska utifrån sina ekonomiska förutsättningar kunna tillgodose sina bostadsbehov på den ordinarie bostadsmarknaden.
- Andelen bostäder som uppfyller behov av fysiskt tillgängliga bostäder i flerbostadshusbeståndet ska öka.
- Nya bostäder i mellanboendeformer ska tillkomma
- Äldre ska ges stöd till att på egen hand planera sitt boende inför att behovet av tillgänglighet förväntas öka

Målen ackompanjeras av fem fastslagna åtgärder, med ansvar för kommunstyrelsen och äldrenämnden. Åtgärderna berör bland annat att verka för en god dialog med fastighetsägare och bostadsutvecklare, att verka för att tillskapa bostäder i mellanboendeformer, ge stöd och information till äldre i deras planering av boende samt verka för att äldre ska kunna bo kvar i sitt närområde även om boendeformen måste ändras.

2.2. Samverkan mellan ansvariga parter inom kommunkoncernen

Formerna för samverkan mellan ansvariga parter i kommunen följer i regel generella strukturer, som inte specifikt adresserar boende för äldre. Frågan tas med jämna mellanrum upp i de regelbundna träffar som sker mellan kommunens nämndpresidier. I viss utsträckning följs här det arbete som sker utifrån fullmäktiges uppdrag till AB Bostaden från 2017, att bygga vård- och omsorgsboenden. Arbetet drivs av en arbetsgrupp på tjänstepersonsnivå där Stabschef inom äldreomsorgsförvaltningen är sammankallande.

Ett undantag från de mer generella samverkansformerna är den samverkansöverenskommelse som 2018 slöts mellan äldrenämnden och AB Bostaden. Överenskommelsen syftar till att i samverkan planera och etablera bostäder för seniorer i Umeå, med fokus på ett tryggt seniorliv i livets olika skeden. Inom ramen för överenskommelsen finns en styrgrupp och en projektgrupp med representanter för äldrenämnden, dess förvaltning samt AB Bostaden.

Konkret ska överenskommelsen utmytna i två bostadsområden på Västteg och Haga. Tidsplanen har blivit förskjutet utifrån den initiala ambitionen och Västtegsprojektet (som bland annat innehåller seniorbostäder och vård- och omsorgsbostäder) kommer vara färdigt för inflyttning först 2024. Hagaprojektet beräknas vara klart 2028. Utifrån förskjutningen i tidsplan har den enklare utvärdering som enligt överenskommelsen bör genomföras har ännu inte genomförts utan kan bli aktuell först 2024.

Förutom samverkan mellan äldrenämnden och AB Bostaden har kommunfullmäktige även gett tekniska nämnden tillsammans med äldrenämnden i uppdrag att utreda olika alternativ gällande nytt vård- och omsorgsboende för planeringsperioden 2025–2028. Utredningen utmynnade i en rapport

som godkändes av kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott 2022-04-26 för vidare godkännande av fullmäktige. Rapportens slutsats och planeringsförslag sammanfattas enligt nedan:

- Varje plats som saknas för personer i behov av vård- och omsorgsboende kan kosta Umeå kommun netto cirka 6 000 kronor per dygn och person om de vistas på Regionen och är medicinsk färdigbehandlade.
- Jämförelse mellan egen produktion/ägande mot förhyrning visar på ekonomiska och rådighetsfördelar med eget byggande/ägande vid långsiktigt lokalbrukande.
- För att skapa goda ekonomiska förutsättningar/kostnadseffektivitet och tidsmässig rådighet föreslås att de tillkommande objekten förutom tidigare planerat objekt tillsammans med AB Bostaden, under planeringsperioden 2025–2028 samt fortsättningsvis utförs och förvaltas i Umeå kommuns egen regi.
- Konsekvenserna på individnivå samt ekonomiskt för Umeå kommun är stora om effektueringen av tillkommande objekt inte är möjlig enligt planeringen, därför har arbetsgruppen i förslaget inarbetat en möjlighet att byta plats på objekten tidsmässigt.
- Ekonomiska förutsättningar i form av investeringsmedel behöver tillskapas i budgetprocessen 2023–2026, samt fortsättningsvis även driftmedel för att säkra behovsplanen.

2.3. Boende för äldre genom externa byggherrar och fastighetsägare

Den generella uppfattningen hos ansvariga är att kommunen har ett ansvar att skapa incitament för övriga byggherrar och fastighetsägare att främja bostadsförsörjning för äldre, men att det inte är ett självändamål med en särskild balans mellan kommunägda och övriga boenden. Vid genomförd hearing poängterar flera deltagare också att det inte finns någon motvilja hos externa byggherrar att bygga trygghetsboenden, servicehus eller motsvarande. Däremot finns en utmaning i att få ekonomi i projekten utifrån kraven på gemensamhetsytor, särskilt utanför centralorten. Byggnadsnämnden har här en roll i att styra tilldelningen av mark genom att till exempel betona att det är önskvärt att bygga gemensamma boenden.

2.4. Nya finansiella förutsättningar

De finansiella förutsättningarna till byggande har förändrats under senare tid, både kopplat till innevarande lågkonjunktur, inflation och till en förändrad statliga bidragsstruktur.

Företrädare för tekniska nämnden framhåller att det i en lågkonjunktur är viktigt för branschen att offentliga aktörer, både AB Bostaden och kommunen genom tekniska nämnden, fortsätter bygga. Det är också viktigt också att kommunen producerar de lokaler och bostäder som efterfrågas. Vissa företrädare poängterar att en lågkonjunktur faktiskt kan innebära mer fördelaktiga anbud från entreprenörer.

Det framhålls vidare att kommunen har goda rutiner för att hantera pågående fördyringar. Kommunstyrelsen har fått möjlighet att tillskjuta i budget inom en viss ram. Överlag finns också en god balans för när det behövs ett fullmäktigebeslut för ett projekt, vilket annars riskerar att innebära

att anbuden hinner förfalla. Företrädare för tekniska nämnden har därför goda förhoppningar att kunna leverera de särskilda boenden som efterfrågas.

Pågående fördyringar innebär att Bostaden kommer att dra ned på kommande byggnation generellt. Det är dock osäkert hur påverkan blir på bostäder för äldre, och företrädare poängterar att det för tillfället byggs sådana bostäder i flera delar av kommunen. Däremot påverkar inte det avvecklade investeringsstödet för hyresbostäder Bostadens produktionstakt. Bidragen styr inte produktionen även om bolaget förstås söker de bidrag som finns. Vid tidpunkten för hearingen hade Bostaden sökt bidrag för produktionen på Västteg men det är oklart om det beviljas.

2.5. Bostäder för äldre utanför centralorten

Vid hearingen framkommer en viss skillnad i hur företrädare ser på möjligheterna för Bostaden att säkerställa boende för äldre utanför centralorten, där intresset från privata aktörer att bygga är mindre. Bostadens företrädare framhåller att bolaget måste utgå från Allbolagen och sina ägardirektiv men att det utanför centralorten är svårare att få den "kritiska massa" boende som krävs för att uppfylla avkastningskraven. Vid nyproduktion har bolaget att förhålla sig till marknadens avkastningskrav.

Företrädare för äldrenämnden problematiserar att avkastningskravet för Bostaden ska vara så stort som det är. Likaså lyfts frågan vilka möjligheter Umeå kommun har att bistå Bostaden med fastigheter som kan byggas om, istället för att bygga nytt, som ett sätt att hålla nere hyran. Ett exempel på problematiken med höga hyror i nyproduktion är ett privat projekt i Hörnefors som riskerar att inte komma igång eftersom för få personer tecknat sig för lägenheter. Höga hyror i särskilt boende kan anses vara en ännu högre tröskel, eftersom människor ofta inte flyttar till denna boendeform helt av fri vilja.

2.6. Ytterligare utmaningar i arbetet framåt

Vid genomförd hearing identifieras ytterligare ett antal utmaningar att jobba med framgent. En central utmaning är kopplat till kommunikation till äldre och anhöriga. Det finns en svårighet att få äldre att sätta sig i bostadskö och till slut faktiskt vilja flytta till ett anpassat boende. Att äldre flyttar från framförallt villor har också den positiva effekten att flyttkedjor skapas och yngre familjer kan flytta in. Som en del i kommunikationen med äldre är det viktigt att tydliggöra distinktionen mellan olika typer av boenden, såsom seniorboende, trygghetsboende och serviceboende. Generellt tycker deltagarna vid hearingen att begreppet "mellanboende" är dåligt, dels eftersom det inte har någon juridisk status, dels för att det "kommunicerar boende mellan livet och döden".

Vad gäller kommunens planberedskap framhåller byggnadsnämndens representanter att det är en "ständig kamp" att få planer att vinna laga kraft. Utmaningarna ligger både i att verka för förtätning, och att få till en god planberedskap utanför centralorten, som i regel är underförsörjt.

En ytterligare utmaning är kopplat till bostadsanpassningar. Byggnadsnämnden noterade en kraftig minskning av bostadsanpassningsbidrag under pandemin men prognostiserar att det kan bli en rekyl

nu. Överlag framhåller nämndens representanter att det är bra med förhållandevis billiga insatser istället för att någon flyttar till särskilt boende. Handläggningen av bidrag är förhållandevis smidig eftersom arbetet baseras på en tydlig lagstiftning där mycket kan ske på delegation och nämnden sällan behöver bli involverad. Utmaningarna består dels i att få berörda medborgare att söka bidrag, dels i den gränsdragningsproblematik som ibland uppstår gentemot Region Västerbottens förskrivning av hjälpmedel.

Kopplat till bostadsanpassningar finns också utmaningar i att få ta del av den ökande tekniska utvecklingen. Det pågår i dagsläget en stor utveckling, bland annat kopplat till duschar som går att sitta i, automatiserade toaletter mm. Byggnadsnämnden har en kontinuerlig dialog med Region Västerbotten kring utvecklingen. Regionen har efterfrågat att Bostaden borde ha en visningslägenhet som visualiserar möjligheterna i närhet till kommunens seniortorg.

3. Bedömning

Vi bedömer att kommunens bostadsförsörjningsprogram lägger grunden för en tydlig plan för hur det framtida behovet av boende för äldre ska tillgodoses, men att det för styrelse och nämnder återstår att omsätta fullmäktiges intentioner i konkreta åtgärder. För att få till effektiva åtgärder krävs att en stor del av arbetet bedrivs i samverkan. Det finns i dagsläget en generell samsyn inom kommunkoncernen kring de utmaningar som finns i arbetet framåt, men fortsatt behöver ansvariga aktörer finna konkreta lösningar för att säkerställa att äldre i kommunen har tillgång till ett anpassat boende. I detta arbete är det särskilt viktigt att det finns en röd tråd mellan å ena sidan de behov som identifieras via främst äldrenämnden, och å andra sidan de verktyg som finns att tillgå inom andra delar av kommunkoncernen.

Med utgångspunkt från ovanstående bedömning kan kommunens revisorer framgent genomföra en granskningsinsats av hur bostadsförsörjningsprogrammet är styrande i kommunens verksamhetsstyrning.

Petter Frizén

EY

Max Stenman

EY