



Handläggare: Marita Åkersten  
Telefon: 08-508 36 215

Till  
Äldrenämnden den 12 juni 2012

## **Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanningen i särskilda boenden - kontorsutlåtande**

Remiss från Kommunstyrelsen, Dnr: 577/2012

### **Förvaltningens förslag till beslut**

Äldrenämnden godkänner anmälan av förvaltningens svar på remissen "Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanningen i särskilda boenden" och ärendet läggs till handlingarna.

Eva Frunk Lind  
Direktör

Raili Karlsson  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Socialstyrelsen anser att vården och omsorgen om personer med demenssjukdom inte lever upp till socialtjänstlagens krav. Socialstyrelsens bedömning är därför att det krävs föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av socialtjänstlagen. Enligt förslaget ska ett särskilt boende där en person med demenssjukdom bor vara bemannat på ett sådant sätt att personen får de hemtjänstinsatser som har beviljats. Socialnämnden ska fatta beslut om både bostad och hemtjänstinsatser i särskilt boende. Av beslutet ska hemtjänstinsatsernas innehåll och omfattning framgå. Socialstyrelsen har analyserat möjliga kostnadseffekter av de regler som



föreslås utifrån olika räkneexempel. I exemplet redovisas ökade kostnader för landets kommuner på mellan 4 och 13 miljarder per år. Äldreförvaltningen anser inte att ökad myndighetsutövning och detaljerade biståndsbeslut om de insatser som ska utföras i ett boende är rätt åtgärder för att komma tillrätta med de brister som förekommer i vården och omsorgen om personer med demenssjukdom. Enligt äldreförvaltningens uppfattning bör fokus istället läggas på kvalitetskrav på verksamheterna och uppföljningar på såväl verksamhets- som individnivå. Vidare anser äldreförvaltningen inte att biståndsbeslut i form av hemtjänstinsatser är tillämpligt i boenden med heldygnsomsorg. Detaljerade biståndsbeslut där varje stöd- och hjälpinsats ska anges och dessutom tidssättas minskar möjligheten till flexibilitet och anpassning efter den enskildes aktuella behov i den dagliga vården och omsorgen. Enligt stadsledningskontorets juridiska avdelning är det inte heller förenligt med gällande domstolspraxis att göra verkställighetsfrågor till beslutsinnehåll.

Stadsledningskontoret bedömer att Socialstyrelsens förslag innebär merkostnader för Stockholms stad med 1 200 mnkr per år. Vidare anser stadsledningskontoret att förslaget strider mot det kommunala självstyret samt den allmänt accepterade kommunala finansieringsprincipen, som innebär att kommunerna ersätts för statliga förslag som innebär ökade kostnader.

## **Bakgrund**

Socialstyrelsen har av regeringen fått ett uppdrag (S2010/9174/VS och S2011/2151/FST) att ta fram vägledning till kommunerna i frågor om organisering av särskilt boende för personer med demenssjukdom, t.ex. avseende bemanningen. Socialstyrelsen har bedömt att vägledningen bör ske genom föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanningen i särskilda boenden. Skälet till Socialstyrelsens ställningstagande är att de i sin tillsyn och i övrig uppföljning samt utvärdering sett brister i bemanningen. Dessa brister har medfört att verksamheternas kvalitet, innehåll och säkerhet för den enskilde inte har levt upp till socialtjänstlagens krav. Socialstyrelsens bedömning är därför att det krävs föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av socialtjänstlagen.

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanningen i särskilda boenden har remitterats till Stockholms stad för yttrande senast den 16 maj 2012. Remissinstanserna kan även yttra sig över Socialstyrelsens konsekvensutredning av förslaget. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till äldrenämnden för yttrande senast den 4 maj 2012. På



grund av den korta remisstiden lämnar äldreförvaltningen ett yttrande i form av ett kontorsutlåtande. En anmälan av ärendet görs till äldrenämnden den 12 juni 2012.

## Ärendet

Förslaget till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanningen i särskilda boenden (bilaga 1) omfattar såväl myndighetsutövning som verkställighet av beslut om särskilt boende. Bl.a. föreslås följande:

Socialnämnden *ska*:

- säkerställa att ett särskilt boende där en person med demenssjukdom bor är bemannat på ett sådant sätt att personen får de hemtjänstinsatser som har beviljats och att hemtjänstinsatserna kan genomföras i enlighet med genomförandeplanen
- säkerställa att varje boendeenhet i ett särskilt boende där en person med demenssjukdom bor är bemannad dygnet runt så att personen omedelbart kan få sådant stöd och sådan hjälp som är till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa
- fatta beslut om både bostad och hemtjänstinsatser i särskilt boende. Av beslutet ska det framgå vilka hemtjänstinsatser som en person med demenssjukdom har beviljats samt insatsernas innehåll och omfattning, så att det står klart vad beslutet eller besluten innebär för personen i praktiken

Socialnämnden *bör*:

- följa upp beslut om hemtjänstinsatser vid permanent boende i ett särskilt boende fem till sju veckor efter det att personen med demenssjukdom har flyttat in. Den bör därefter göras vid behov, dock minst en gång var sjätte månad.
- försäkra sig om att omsorgspersonalen har den kompetens som beskrivs i de allmänna råden samt att boendet är bemannat med hälso- och sjukvårdspersonal så att behoven av hälso- och sjukvårdsåtgärder som en person med demenssjukdom har kan tillgodoses i boendet.

Den som bedriver socialtjänst i särskilt boende där en person med demenssjukdom bor ska:

- bemanna boendet så att personen får de hemtjänstinsatser som har beviljats och att insatserna kan genomföras i enlighet med den genomförandeplan som har upprättats

- bemanna varje boendeenhet dygnet runt. Bemanningen ska säkerställa att en person med demenssjukdom omedelbart kan få sådant stöd och sådan hjälp som är till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa.
- upprätta en genomförandeplan med utgångspunkt i det eller de beslut om hemtjänstinsatser som socialnämnden har fattat.

Enligt de allmänna råden bör var och en av omsorgspersonalen endast ha ansvar för att ge stöd och hjälp till högst tio personer. Vid bedömning av hur en boendeenhet ska vara bemannad för att varje person med demenssjukdom omedelbart ska kunna få stöd och hjälp bör beaktas hur lokalerna är utformade, vilka möjligheter omsorgspersonalen har att se och höra att en person med demenssjukdom behöver stöd och hjälp.

Utföraren ska kontinuerligt redovisa hur varje boendeenhet är bemannad i förhållande till det totala behovet av hemtjänstinsatser. Socialstyrelsen har utformat en blankett som kan användas för detta (bilaga 2). I enskild verksamhet bör redovisningen hållas tillgänglig för den som önskar ta del av den.

#### Socialstyrelsens konsekvensutredning

Enligt konsekvensutredningen (bilaga 3) får inte personer med demenssjukdom som bor i särskilt boende de hemtjänstinsatser de har rätt till. Socialstyrelsen anser att en väsentlig orsak till detta är att socialnämndens biståndsbeslut i dag ofta endast anger en viss generell insats t.ex. ”särskilt boende”. Beslutet tydliggör inte vilka konkreta behov den enskilde har rätt att få tillgodosedda i boendet t.ex. hjälp med hygien och mat, utevistelse och social samvaro m.m. Som en följd av detta råder inte sällan oklarhet om vilka insatser som ska genomföras i det särskilda boendet. Kommunerna genomför i liten utsträckning uppföljning på individnivå.

Enligt Socialstyrelsen innebär detta att kommunen har bristfälligt underlag när den ingår avtal om innehållet i verksamheten med en privat utförare eller ger direktiv till den egna verksamheten. Avtalen och de kommunala riktlinjerna har ofta liten koppling till de verkliga behoven på individnivå.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Socialstyrelsen uppger att utgångspunkten är att meddela föreskrifter om vad som redan gäller enligt socialtjänstlagen och besluta om allmänna råd. I detta fall är utgångspunkten att en person med demenssjukdom som bor i ett särskilt boende ska få sina behov tillgodosedda enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Enligt Socialstyrelsens uppfattning kommer de föreslagna bestämmelserna



därför inte att innebära något väsentligt nytt åtagande för kommunerna. Detta betyder att om en verksamhet i dag inte lever upp till dagens krav att tillgodose den enskildes behov av insatser enligt SoL så kommer det att medföra kostnader för att åtgärda bristerna. Hur stora kostnaderna blir beror på bristernas storlek.

Socialstyrelsen konstaterar att det är svårt att bedöma vilka konsekvenser och kostnader författningen får på grund av bristande underlag. Möjliga kostnadseffekter har analyserats utifrån olika räkneexempel där det antagits vissa förhållanden som jämförs med varandra. Exempelen resulterar i att de sammantagna kostnaderna för kommunerna kan ligga mellan 4 och 13 miljarder. Socialstyrelsen påpekar att detta emellertid bara är exempel och kostnaderna kan vara både lägre och högre beroende på hur stora bristerna är i dag.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom avdelningen för verksamhetsplanering och upphandling. Samråd har skett med stadsledningskontoret och synpunkter har inhämtats från stadsdelsförvaltningarna. Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldrenämndens funktionshindersråd har tagit del av ärendet den 5 juni 2012. De fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 7 juni 2012.

### **Förvaltningens synpunkter**

Liksom Socialstyrelsen anser äldreförvaltningen att det är angeläget att höja kvaliteten i vården och omsorgen för personer med demenssjukdom. Däremot är det inte äldreförvaltningen uppfattning att ökad myndighetsutövning och detaljerade biståndsbeslut om de stöd- och hjälpinsatser som ska utföras i ett boende är rätt åtgärder för att komma tillrätta med de brister som förekommer i vården och omsorgen om personer med demenssjukdom. Enligt äldreförvaltningens uppfattning bör fokus istället läggas på kvalitetskrav på verksamheterna och uppföljningar på såväl verksamhets- som individnivå.

### **Bemanning**

Äldreförvaltningen delar inte Socialstyrelsens uppfattning att det måste finnas ett individuellt hemtjänstbeslut där insatsernas innehåll och omfattning framgår för att socialnämnden ska kunna ta ställning till om boendet har tillräcklig bemanning. Den som är ansvarig för den dagliga driften i ett boende måste ständigt göra en bedömning om bemanningen står i relation till de boendes behov. Även denna

bedömning kan göras utan att socialnämnden i sin beställning specificerat och tidssatt alla insatser som ska utföras.

I stadens avtal med privata utförare av vård- och omsorgsboenden ingår samtliga krav som Socialstyrelsen anser ska regleras genom ett individuellt biståndsbeslut.

Bl.a. ställs följande krav:

- det får inte förekomma att sänggående och uppstigning styrs av schemaläggning och personalrutiner utan att det ska anpassa efter den enskildes önskemål
- alla boende ska ha rätt till dusch, rakning och enklare hårvård varje dag
- alla boende ska ha rätt till särskild hår- och nagelvård (manikyr, hjälp att rulla håret etc.) klädvård och städning minst en gång per vecka, om det inte finns behov av tätare insatser
- måltiderna ska serveras jämnt fördelade över dygnet. Nattfastan ska inte överstiga 11 timmar.
- alla boende som vill ska få regelbunden möjlighet att vistas ute
- alla boende ska erbjudas minst två olika dagliga aktiviteter plus ytterligare en aktivitet som ordnas minst en gång i veckan. Aktiviteterna ska utan att utgöra hälso- och sjukvård bidra till att stärka psykiska och fysiska funktioner.
- boendet ska vara bemannat dygnet runt efter angivna krav – (och i entreprenader dessutom enligt täthetsschema)
- krav på kompetens, bemötande, självbestämmande m.m.

Om utföraren uppfyller de krav som ställs i avtalen garanteras också en god och säker vård och omsorg i det särskilda boendet. Enligt äldreförvaltningens uppfattning är det genom individ- och verksamhetsuppföljning som socialnämnden ska säkerställa att den enskildes behov tillgodoses och att en god och säker vård och omsorg ges.

Äldreförvaltningen anser att varje boende ska vara bemannat dygnet runt men hur varje *boendeenhet* bemannas på natten måste vara beroende på enhetens storlek och lokalernas utformning. I Äldrecentrums rapport "Lämplig bemanning i boende särskilt avsedd för personer med demenssjukdom" konstateras att " *Bemanningen natt är beroende av hur boendeenheten är belägen och vilken säkerhet som kan uppnås via olika former av larmsystem. Om gruppboendet ligger i ett hus med andra närliggande enheter, gärna på samma våningsplan, så är det möjligt att dela nattpersonal*". Många boendeenheter för personer med demenssjukdomar är avsedda för 6 – 9 boende. Att alltid bemanna varje sådan enhet med en nattperso-



nal är inte att hantera personalresurser effektivt. Däremot måste alltid de boendes behov beaktas, t.ex. kan det behövas tillfälliga personalförstärkningar.

I de allmänna råden anges också att varje omsorgspersonal bör högst ansvara för tio personer. Detta korrelerar dåligt med dagens regler för tillståndsgivning då tillstånd för boenden avsedda för personer med demenssjukdom endast ges för boenden med max nio platser.

#### *Personalens kompetens*

Äldreförvaltningen stödjer Socialstyrelsens förslag om de kompetenskrav som bör ställas på omsorgspersonalen. Äldreförvaltningen ser dock att det är ett långsiktigt mål då många verksamheter inte uppfyller dessa kompetenskrav idag.

#### Utredning enligt 11 kap. 1 § SoL

Äldreförvaltningen delar Socialstyrelsens bedömning att den enskildes behov av stöd och hjälp behöver tydliggöras bättre, inte minst i beställningen till utföraren. Äldreförvaltningen vill understryka att ett beslut om särskilt boende alltid föregås av en behovsutredning men däremot delges inte utföraren utredningen i sin helhet. Som stöd i behovsutredningen har stadens biståndshandläggare ett utredningsunderlag för kartläggning och bedömning av behov i den dagliga livsföringen.

#### Dokumentation av beslut

Äldreförvaltningen anser inte att biståndsbeslut i form av hemtjänstinsatser är tillämpligt i boenden med heldygnsomsorg, vilken är den boendeform som vanligtvis är aktuell när det gäller boenden för personer med demenssjukdomar. I socialtjänstlagens begrepp ”särskilt boende” ingår såväl boenden med heldygnsomsorg som boendeformer med viss service t.ex. servicehus. I Stockholms stad används begreppet vård- och omsorgsboende för boenden med heldygnsomsorg.

En person vars behov kan tillgodoses genom punktinsatser av hemtjänstkaraktär bedöms vanligtvis inte ha behov av ett boende med heldygnsomsorg. För att bli beviljad plats på boende har en person behov av tillsyn och mer eller mindre stöd i stort sett alla moment i vardagen. Ofta kan behoven av stöd variera över tid, till och med dag från dag. Att införa biståndsbeslut där varje stöd- och hjälpinsats ska anges och dessutom tidssättas skulle minska möjligheten till flexibilitet och anpassning efter den enskildes aktuella behov i den dagliga vården och omsorgen.

Äldreförvaltningen anser att det ligger i utförarens profession att utifrån de beskrivna behoven dokumentera på vilket sätt behoven ska tillgodoses. Det är utföra-



ren som träffar den enskilde varje dag och som bäst kan planera vilket stöd som behövs och på vilket sätt den enskildes behov ska tillgodoses. Många äldre med demenssjukdomar har omfattande och komplexa behov som gäller såväl omvårdnad som hälso- och sjukvård. Ofta behöver genomförandeplanerna upprättas i samråd med patientansvarig sjuksköterska och paramedicinsk personal, vilket också sker på många boenden idag.

Enligt stadsledningskontorets juridiska avdelning är det inte heller förenligt med gällande domstolspraxis att göra verkställighetsfrågor till beslutsinnehåll. Biståndsprövning enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen ska tillförsäkra att den enskilde får en skälig levnadsnivå. Finns det behov av särskilt boende så är det detta som utgör den adekvata insatsen enligt socialtjänstlagen, och som fordras för att domstol vid en prövning ska anse att det föreligger skälig levnadsnivå. Den närmare utformningen av insatsen är som huvudregel en verkställighetsfråga.

Socialstyrelsens förslag går också helt emot den inriktning mot en förenklad biståndshandläggning som staden och många andra kommuner arbetar för. Såväl brukarna som deras närstående vill i större utsträckning kunna påverka insatsernas innehåll och utförande.

### Genomförandeplan

Äldreförvaltningen stödjer förslaget om att socialnämnden ska säkerställa att en genomförandeplan upprättas. Enligt stadens riktlinjer ska utföraren inkomma med en genomförandeplan till biståndshandläggaren inom 15 dagar från det att beställningen mottagits.

### Uppföljning

Äldreförvaltningen anser att socialnämnden regelbundet ska följa upp hur den enskildes *behov* tillgodoses. Enligt äldreförvaltningens uppfattning bör en uppföljning göras inom två månader från inflyttning och därefter vid behov, dock minst en gång per år. För att säkerställa kvaliteten i boenden måste det dock också göras uppföljningar utifrån de krav som staden ställer i avtalen med utförarna. I staden pågår ett arbete med att utveckla en struktur för systematisk uppföljning med såväl individuppföljningar som verksamhets- respektive avtalsuppföljningar.

### Ekonomiska konsekvenser

Socialstyrelsens förslag ställer krav på stora resursförstärkningar. Enligt stadsledningskontorets beräkningar motsvarar de beräkningar som redovisas i förslaget merkostnader för Stockholms stads med 1 200 mnkr per år. Finansiering kan ske





genom en skattechöjning på 60 öre eller att minska kostnader inom andra verksamheter.

Den helt övervägande delen av kostnadsökningen består av personalförstärkningsar, främst omsorgspersonal. Det finns redan idag ett ökat rekryteringsbehov eftersom medarbetarnas ålder är hög vilket innebär att cirka 600 personer per år behöver rekryteras inom kommunal vård och omsorg utöver effekterna av detta förslag. En förutsättning för att leva upp till utredningens intentioner är tillgången på utbildad arbetskraft. Många, som idag står utanför arbetsmarknaden saknar en adekvat utbildning, det vill säga en grundutbildning inom vård och omsorg.

Även den förändrade biståndsbedömningen kräver omfattande resursförstärkningsar. Idag beviljas den enskilde en plats på ett vård- och omsorgsboende, då med de kvalitetskrav som gäller för verksamheten. Enligt förslaget ska det för varje person beräknas hur mycket tid som behövs för städ, tvätt, mat, hygien, aktiviteter etc. Dessa beslut ska dessutom omprövas varje gång den enskilde behov förändras. En preliminär uppskattning av stadsdelsförvaltningarna visar att de kommer att behöva nyanställa ca 35 – 40 biståndshandläggare. Enligt äldreförvaltningens uppfattning skulle dessa resurser göra betydligt större nytta i uppföljningsarbetet och i verksamheterna. Äldreförvaltningen ifrågasätter om de positiva effekterna för vården och omsorgen för personer med demenssjukdom av Socialstyrelsens förslag motsvarar de resursförstärkningar förslaget kräver.

### Övriga synpunkter på förslaget

Enligt stadsledningskontorets bedömning frångår förslaget två grundläggande principer som kommunerna arbetat efter under lång tid. Dels det kommunala självstyret då förslaget ställer krav på hur kommunerna organiserar och bemannar verksamhet i detalj, inte vilket resultatet blir. Dels frångås finansieringsprincipen vilken innebär att staten inte ska ålägga kommunerna kostsamma förslag utan att kommunerna ersätts för detta.

### Bilagor

1. Förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden, Socialstyrelsen
2. Blankett för redovisning av personalbemanning, Socialstyrelsen
3. Konsekvensutredning – förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden, Socialstyrelsen.