

PM 2015: RVIII (Dnr 327-1511/2014)

## **Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden**

Remiss från Socialstyrelsen

Remisstid den 15 januari 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Clara Lindblom** anför följande.

### Ärendet

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att vägleda kommunerna i frågor om organisering av särskilt boende för äldre. Socialstyrelsen har bedömt att den vägledningen bör ske genom föreskrifter och allmänna råd. Skälet till Socialstyrelsens ställningstagande är att myndigheten i tidigare tillsyn och övrig uppföljning samt utvärderingar sett brister i bemanningen. Dessa brister har medfört att verksamheternas kvalitet, innehåll och säkerhet för den enskilde inte har uppfyllt kraven i Socialtjänstlagen, SoL. Socialstyrelsens bedömning är därför att det krävs föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av SoL.

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden omfattar såväl handläggning av ärendet som genomförande och uppföljning av beslutet som avser bistånd i form av särskilt boende.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, äldrenämnden, kommunstyrelsens pensionärsråd och Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.

*Stadsledningskontoret* anser att Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden inte är välgrundat samt att förslagen inom väsentliga områden direkt motverkar pågående arbete för att säkerställa kvaliteten i särskilda boenden.

*Äldrenämnden* anser att Socialstyrelsens förslag innehåller flera otydligheter. Nämnden skulle vilja se att Socialstyrelsen får i uppdrag att utreda frågan vidare och ta fram tydligare och i vissa fall skarpare krav än de som nu finns med.

*Kommunstyrelsens pensionärsråd* stödjer i allt väsentligt Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd.

*Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum* anser att föreskrifterna och de allmänna råden behöver kompletteras så att nämnder och utförare får ett samlat och bättre underlag för sin bedömning av kompetens och bemanning.

## Mina synpunkter

Det är viktigt att det finns tydliga målsättningar från Socialstyrelsen när det gäller ansvar för äldre och bemanning i särskilda boenden, eftersom kvaliteten på vård, omsorg och tillsyn är tydligt kopplad till bemanningen. Personaltätheten har även betydelse för arbetsmiljön för de anställda. Det råder inga tvivel om att bemanningen behöver öka i äldreomsorgen, men det kan vara svårt att i föreskrifter lägga fast absoluta nyckeltal. Ett alternativ är att utarbeta en handbok som komplement till mer allmänt hållna föreskrifter, vilket Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum föreslår.

En majoritet av remissinstanserna kritiserar Socialstyrelsens förslag om att på detaljnivå precisera de insatser den äldre ska få i biståndsbeslutet. Jag delar uppfattningen att det varken är lämpligt eller möjligt med en sådan precisering. Det är i genomförandeplanen som de individuella insatserna ska dokumenteras, det är i den dagliga verksamheten som de ska förverkligas och det är i uppföljningen som insatsen ska säkras.

Frågan bör mot bakgrund av ovanstående utredas vidare och Socialstyrelsen återkomma med ett tydligare förslag när det gäller bemanning både på dagtid och nattetid. I en sådan översyn av bemanningen krävs det att alla yrkesgrupper som arbetar på boendet inkluderas. Även nivå av utbildning genom definierade yrkesgrupper ska finnas med när frågan om bemanning utreds vidare.

Socialstyrelsens förslag innehåller flera otydligheter som i hög grad berör Stockholms stad, vilket flera remissinstanser påpekar. Självklart måste en kommande översyn reda ut de oklarheter som redovisas i remissvaren. Det måste dessutom alltid göras en avvägning mellan detaljerade statliga krav och det kommunala självstyret.

Finansieringsprincipen ska upprätthållas och kommunerna kompenseras för statliga krav som väsentligt ökar kostnaderna, till exempel för ökad bemanning.

I den fortsatta beredningen av ärendet måste dessutom en ny realistisk tidsplan tas fram. Jag delar stadsledningskontorets uppfattning i denna fråga.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 7 januari 2015

CLARA LINDBLÖM

## Bilaga

### Remissen

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr och Cecilia Brinck (båda M) och borgarrådet Lotta Edholm (FP) enligt följande.

Vi delar den kritik som bland annat stadsledningskontoret framför mot Socialstyrelsens föreskrifter i det aktuella ärendet. Förslaget är inte välgrundat och motverkar i flera avseenden arbetet med att säkerställa kvaliteten i särskilda boenden. Som stadsledningskontoret påpekar är förslaget sannolikt oförenligt med gällande rätt. Dessutom strider förslaget mot såväl det kommunala självstyret som finansieringsprincipen, vilket är såväl anmärkningsvärt som oacceptabelt.

I ”mina synpunkter” framhåller föredragande borgarrådet att bemanningen behöver öka i äldreomsorgen, men att nyckeltal inte ska fastställas. Samtidigt har delar av vänstermajoriteten vid upprepade tillfällen betonat vikten av just bindande regler för bemanning. Vänstermajoriteten skriver även att ”socialstyrelsen ska återkomma med ett tydligare förslag när det gäller bemanning på dagtid och natttid”. Samtidigt säger man sig inte vilja ha nyckeltal och alltför mycket detaljer. Vad som egentligen efterfrågas av majoriteten är därför högst oklart. Vår uppfattning är tydlig: det som bör stå i fokus för kvalitetsuppföljningen inom välfärden ska i första hand vara hur verksamheten svarar upp mot de enskilda brukarnas behov och förutsättningar samt att gällande lagstiftning följs.

Alliansen har 2006-2014 satsat stora resurser på bemanningen i stadens särskilda boenden, vilket har varit positivt för stadens äldre. Särskilt vården och omsorgen av demenssjuka har tillförts stora resurser för ökad bemanning under Alliansens styre. Samtidigt är det viktigt att betona, vilket stadsledningskontoret gör, att det är felaktigt att ensidigt lägga fokus på antalet anställda. Det centrala är verksamhetens kvalitet; vilket i hög grad är beroende av arbetssätt, metoder, organisation, personalens kompetens, gott bemötande och regelbundna inspektioner/uppföljningar.

Vi konstaterar avslutningsvis att vänstermajoriteten uppenbarligen har ändrat uppfattning från det att ärendet behandlades i äldrenämnden till det att det nu behandlas i borgarrådsberedningen och kommunstyrelsen. Vi välkomnar att föredragande borgarrådet i sina synpunkter i stort ansluter sig till äldreförvaltningens och stadsledningskontorets remissvar, men finner det anmärkningsvärt att inte äldrenämnden gjorde detsamma.

### **Kommunstyrelsen**

**Särskilt uttalande** gjordes av Anna König Jerlmyr, Cecilia Brinck, Regina Kevius och Dennis Wedin (alla M) och Lotta Edholm (FP) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (M) och (FP) i borgarrådsberedningen.

**Ersättaryttrande** gjordes av Per Ankersjö (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (M) och (FP) i borgarrådsberedningen.

## Remissammanställning

### Ärendet

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att vägleda kommunerna i frågor om organisering av särskilt boende för äldre. Socialstyrelsen har bedömt att den vägledningen bör ske genom föreskrifter och allmänna råd. Skälet till Socialstyrelsens ställningstagande är att myndigheten i tidigare tillsyn och övrig uppföljning samt utvärderingar sett brister i bemanningen. Dessa brister har medfört att verksamheternas kvalitet, innehåll och säkerhet för den enskilde inte har uppfyllt kraven i Socialtjänstlagen, SoL. Socialstyrelsens bedömning är därför att det krävs föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av SoL.

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden omfattar såväl handläggning av ärendet samt genomförande och uppföljning av beslutet som avser bistånd i form av särskilt boende.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, äldrenämnden, kommunstyrelsens pensionärsråd och Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 19 december 2014 har i huvudsak följande lydelse.

#### *Stadsledningskontorets synpunkter och förslag*

Stockholms stad satsar stora resurser på att höja kvaliteten inom stadens vård- och omsorgsboenden men också på att finna nya, effektiva och stadsövergripande sätt att säkra att staden får den kvalitet som utlovas i avtal med privata utförare eller i överenskommelser med kommunala utförare.

Stadsledningskontoret ser det som ett felaktigt sätt att närma sig problemet när Socialstyrelsens föreskrifter helt lägger fokus på ett ökat antal anställda, en ökad statlig detaljkontroll samt en uppsplittring av biståndshandläggningen. Stadsledningskontoret anser att fokus istället borde vara på vilken kvalitet som verksamheten uppvisar utifrån brukarnas perspektiv. Ökad kvalitet är mer beroende av arbetssätt, metoder, organisation, medarbetarnas kompetens samt olika typer av inspektioner och individuella uppföljningar. Vidare anser stadsledningskontoret att de administrativa kostnader som förslaget innebär borde göra större nytta i verksamheten och att Socialstyrelsen inte är tillräckligt insatt i stadens väl fungerande kvalitetssystem för att förstå följderna av sitt förslag.

#### *Oklarheter i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd*

Stadsledningskontoret anser att det finns en del begrepp och formuleringar som ger upphov till alternativa tolkningar. Generellt används begrepp som ”god kvalitet”, ”utan dröjsmål” som öppnar för olika tolkningar av begreppen.

Enligt föreskrifterna ska socialnämnden säkerställa att ett särskilt boende är bemannat på visst sätt och att den som bedriver verksamheten upprättar en genomförandeplan. Skyldigheten gäller både för verksamhet som drivs i egen regi och enskilt bedriven verksamhet. Bestämmelserna är utformade som om socialnämnden har tillsyn över de enskilt

bedrivna särskilda boendeformerna för service och omvårdnad. Om bestämmelserna innebär att kommunen i avtal måste reglera bemanning och upprättande av genomförandeplaner så ska dessa föreskrifter enligt stadsledningskontoret tas bort. Skyldigheten för kommunen att se till att all verksamhet bedrivs enligt gällande föreskrifter framgår redan av kommunallagen och god kvalitet regleras i Socialtjänstlagen. Dessutom återfinns samma reglering om bemanning och genomförandeplaner i den föreslagna föreskriftens fjärde kapitel men då direkt riktad till utföraren. En dubbel reglering i föreskriften är inte bara onödig utan även olämplig. En stor risk finns att avtalstexter inte blir helt överensstämmande med bestämmelserna i föreskriftens kapitel 4.

Stadsledningskontoret vill vidare framhålla att kommunen har ett ansvar för att den som efter beslut av kommunen bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i (SoL) erbjuds en god hälso- och sjukvård. Skyldigheten regleras redan i hälso- och sjukvårdslagen och kan därmed inte rekommenderas i allmänna råd. Detta allmänna råd bör därför tas bort.

#### *Förslagets överensstämmelse med gällande principer för kommunal verksamhet*

Det överraskar stadsledningskontoret att två grundläggande principer som kommunerna arbetat efter under lång tid nu frångås. Dels det kommunala självstyret. I detta förslag finns 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. Socialtjänstlagen är idag en ramlag som talar om att en viss kvalitet ska upprätthållas utan att gå in på detaljer som till exempel bemanning. Att socialtjänstlagen i sin nuvarande form skulle innehålla det som är följden av Socialstyrelsens förslag, och därför vara ett argument för att frånga finansieringsprincipen, motsätter sig stadsledningskontoret.

#### *Förslagets förenlighet med gällande rätt och domstolspraxis*

En tydlig domstolspraxis rörande biståndsbeslut om bland annat socialtjänstens insatser innebär att domstolarna betraktar det närmare kvalitativa innehållet för en insats och preciseringar av utförande som rena verkställighetsfrågor. Detta har behandlats i flera prejudikat, se bland annat RÅ 2007 ref. 62 I och II, RÅ 2010 ref. 91 HFD 2011 ref 48 samt HFD 2012-02-29 mål 2316. Beträffande att domstolen inte ska besluta om hur insatser ska utformas har domstolarna uttryckt att ställningstagande till detaljerna i utformningen av en viss insats ofta är att betrakta som ett beslut om verkställighetsåtgärder. Sådana verkställighetsbeslut är normalt inte överklagbara, även om det förekommer att ett formaliserat verkställighetsbeslut som har stor betydelse för den enskilde undantagsvis tas upp till prövning. Detta kan exempelvis gälla rätten att bo kvar i ett visst särskilt boende. Men frågeställningar om till exempel rätt att vistas ute varje dag, att få hjälp vid duschning de dagar som hjälp behövs och så vidare, tillhör inte det som anses vara överklagbart.

Biståndsprövning enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen ska tillförsäkra att den enskilde får en skälig levnadsnivå. Finns det behov av vård- och omsorgsboende 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 ren verkställighetsfråga. Den enskildes individuella behov av stöd ska därför endast dokumenteras i beslutsunderlaget och finnas med i beställningen av insatsen. Denna beställning ska bekräftas av utföraren i en genomförandeplan. Vidare ska det göras en uppföljning av att dessa individuella behov tillgodoses. Det kan i särskilda fall därtill finnas behov för den enskilde att ansöka om kompletterande insats såsom kontaktperson eller ledsagare, om detta inte tillgodoses i vård- och omsorgsboendet.

Det får förmodas att Socialstyrelsen är medveten om att det kommer att ske prövningar i domstol om omfattningen av dusch, hårdvård etc. med den föreslagna modellen

Mot bakgrund av vad som nu beskrivits är Socialstyrelsen förslag om behovsprövning och preciseringar i biståndsbeslutet inte förenligt med gällande rätt.

### *Förslagens förenlighet med kvalitetssäkringsarbetet*

I Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och konsekvensutredning exemplifieras vad som ska ingå i ett biståndsbeslut. I Stockholms stads upphandlingar av vård- och omsorgsboenden ingår krav gällande allt det som Socialstyrelsen exemplifierar. När dessa krav uppfylls garanteras alla boende en god vård och omsorg i det särskilda boendet. Det som fortfarande kan utgöra problem är att i tillräcklig grad uppmärksamma när krav inte uppfylls, det vill säga uppmärksamma brister och att få en snabb rättelse för dessa. För att komma till rätta med detta krävs att uppföljningsarbetet bedrivs av en tillräckligt stor organisation som kan agera på ett effektivt sätt. Detta gäller oavsett om boendet drivs i privat eller kommunal regi.

Socialstyrelsens förslag innebär att kommunen får ett splittrat och föränderligt underlag som inte kommer att kunna tjäna som verktyg i ett adekvat uppföljningsarbete och som i vissa delar är motsägelsefullt mot det utvecklingsarbete inom uppföljning som pågår inom staden. Vidare innebär Socialstyrelsens förslag krav på stora resursförstärkningar.

I stadens nuvarande avtal regleras alla de kvalitetskrav som Socialstyrelsen vill ska specificeras i biståndsbeslutet för att garantera de boende god kvalitet. När staden följer upp dessa avtal så görs det på ett systematiskt sätt och när brister i enskilda fall förekommer så finns det i avtalen en tydlig kravbild samt avtalssanktioner för att komma till rätta med bristerna.

Socialstyrelsens förslag innebär att äldre kommer att ha olika insatser, vilket ska återges i de individuella biståndsbesluten. Detta gäller också vid förändring över tid då den enskildes behov ändras. Med detta splittrade uppföljningsunderlag finns det inte några som helst förutsättningar att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och komma till rätta med brister. Socialstyrelsens modell innebär en återgång till det arbete som biståndshandläggare fick ägna sig åt innan de enhetliga ramavtalen infördes. Det är väl känt vilken oerhörd arbetsbörda detta skapade och vilka svårigheter det var att komma till rätta med de brister ett sådant system innebar.

Stadens syn på framkomlig väg för kvalitetssäkring i särskilda boenden utesluter dock inte en förstärkning av individuell uppföljning. Tvärtom är det stadens uppfattning att detta är en viktig del i uppföljningsarbetet. Däremot finns det inget som säger att kraven på ett särskilt boende ska ställas utifrån de individuella biståndsbedömningar som görs för olika brukare.

### *Tid för införande*

Socialstyrelsen föreslår att författningsförslaget ska träda i kraft den 31 mars 2015. Detta förslag har sin utgångspunkt i att de, av Socialstyrelsen redan beslutade föreskrifterna och allmänna råden som avser personer med demenssjukdom i särskilda boenden, skulle ha trätt i kraft vid samma tidpunkt. Stadsledningskontoret anser dock att Socialstyrelsens förslag till nya föreskrifter innebär ett antal nya förutsättningar som kräver en hel del förberedande inom staden. Sedan Socialstyrelsens ursprungliga förslag 2012 har det dessutom varit oklart för landets kommuner om och i så fall hur en eventuell föreskrift inom detta område skulle kunna verkställas. De kostnadsökningar som föreskriften skulle innebära är inte heller finansierade i stadens budget för 2015. Stadsledningskontoret anser därför att en eventuell föreskrift av detta slag tidigast bör kunna träda i kraft den 1 januari 2016.

### *Övriga åsikter om Socialstyrelsens förslag*

Förslaget ökar behovet av administrativa resurser som måste skapas för att kunna utföra den förändrade biståndsbedömningen och det ökade kravet på informationslämning. Idag bedöms brukaren en plats på ett vård- och omsorgsboende. Eftersom detta är personer med stora omvårdnadsbehov kan insatsernas utformning variera från dag till dag. Det är utförarens uppgift att bestämma utformningen utifrån de kvalitetskrav som staden ställer. Enligt förslaget ska varje person få en biståndsbedömning utifrån varje specifik insats, inte

helt olikt det sätt som hemtjänsten idag bedöms. Hur lång tid som beräknas för mat, hygien, aktiviteter ska bedömas separat. Stadsledningskontoret ser svårigheter hur en biståndsbedömning av denna typ ska kunna göras för varje person då mycket verksamhet genomförs i grupp. En fördelning av denna del måste göras per person, vilket kan vara svårt, både att bedöma och att följa upp.

Nära hälften av de beräknade ökade kostnaderna avser nattbemanning. I och med att de boende har enkelrum och att varje person utan dröjsmål ska få stöd och hjälp under nattetid så kräver detta en orimligt stor bemanning under en tid då de flesta sover.

I Socialstyrelsens förslag nämns även några positiva effekter som skulle kunna underlätta för kommunerna att genomföra förslaget. Om kommunerna arbetar på det sätt som beskrivs i förslaget så kommer det att leda till bättre organisation och uppföljning, vilket kan leda till lägre sjukskrivning. I och med förslaget kommer de boendes hälsa att förbättras och insatserna av hälso- och sjukvård minska och därmed minska kommunernas kostnader. Stadsledningskontoret ser givetvis positivt på om sjukskrivningarna skulle minska och de äldres hälsa skulle förbättras, men finner effekterna något långsökta och i vilket fall inget som kommunerna kommer att kunna tillgodoräkna sig på kort sikt.

I Socialstyrelsens förslag har maxantalet boende på ett demensboende angivits till 10 platser, vilket är det antal som verksamheten ska bemannas efter. Enligt dagens regler tillåts maximalt nio platser på ett demensboende. Om detta är en höjning av maxantalet som hjälp för kommunerna att kunna finansieras förslaget så är det på mycket lång sikt och gäller bara då nya boenden byggs.

Stadsledningskontoret ser inte att de krav som ställs på demensbonden överensstämmer med de behov som boende har idag eller vad de boende kan klara av. Det utgår inte från brukarnas behov och verklighet. Till exempel ställs krav på att de boende ska få enskilda bedömningar för att skaffa varor och tjänster, göra mat och utföra hushållstjänster och ekonomiska transaktioner.

Socialstyrelsens föreslagna föreskrift med krav på beslut om det som idag är att betrakta som verkställighetsåtgärder, innebär att insatser för äldre kommer att likna insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. Kostnaderna för personlig assistans har ökat dramatiskt vilket framför allt hänger samman med att antalet assistanstimmar per person ökar över tid. Socialstyrelsens föreskrift kan bidra till en liknande utveckling inom äldreomsorgen. Det blir ett gemensamt intresse för brukare, anhöriga och ansvariga för det särskilda boendet att så mycket service och omvårdnad som möjligt beviljas.

Ett beslut om ”särskild boendeform för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd” inkluderar den totala vård och omsorgen som den enskilde har behov av. Ett synsätt där servicen och omvårdnaden inte betraktas som en del av verkställigheten leder till ökad administration och bristande flexibilitet. Den enskilde kan inte enkelt få till stånd en ändring av beviljad service och omvårdnad utan måste invänta biståndsbedömaren som i sin roll som myndighetsutövare gör en ny utredning, bedömer biståndsbehovet och fattar ett nytt beslut.

Detta förslag är av exceptionellt stor vikt för landets kommuner. Sveriges kommuner och landsting (SKL) och flertalet av landets remisskommuner har likande åsikter som de Stockholm här framför. Stadsledningskontorets finner det förvånande att inte samtliga landets kommuner fått förslaget på remiss. Särskilt som förslaget går ut på remiss till ett antal mindre berörda instanser.

#### *Förslagets påverkan på Stockholms stad*

Om beslut tas enligt Socialstyrelsens förslag har detta en stor betydelse för främst Stockholms stads behov av att nyanställa personer inom de särskilda boendena för äldre med tillhörande ökade kostnader. Till skillnad mot det tidigare förslaget så innefattar dessa föreskrifter särskilda boenden för äldre i motsats till det tidigare förslaget som omfattade vård- och omsorgsboenden med demensinriktning. För flertalet kommuner har detta marginell betydelse men för Stockholms stad, som har ett förhållandevis stort antal

servicehusplatser som definieras som särskilt boende, innebär detta en betydande skillnad. De krav på nattbemanning som föreslås i föreskrifterna uppfylls i många fall av stadens vård- och omsorgsboenden. Inom stadens servicehus, där vårdtyngden är lägre, kommer det att behövas kraftiga förstärkningar av nattbemanningen. Särskilt för större servicehus där det kan finnas två personal på ett stort antal lägenheter. I föreskrifterna ska hjälp ges ”utan dröjsmål” dygnet runt. Detta skulle innebära att dubbelbemanning skulle krävas på varje våningsplan eller mer. Det finns en stor risk att väl fungerande servicehus måste avvecklas då kostnaderna för personal på nattetid blir orimliga. Stadsledningskontorets uppfattning är att verksamheten måste kunna anpassas efter rådande förhållanden. En specificerad fast bemanning på plats är inte alltid den bästa lösningen för servicehus och vård- och omsorgsboenden med somatisk inriktning. Det är dock självklart att ett boende för dementa måste ha personal på plats på natten.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har beräknat kostnaderna för den ökade nattbemanning enligt två alternativ. Det lägre alternativet är 258 miljoner kronor för landet som helhet och det högre alternativet 1030 miljoner kronor. Då är inte de merkostnader för nattbemanning på servicehus inräknade. Kostnaderna för uppföljning av biståndsbeslut beräknar SKL till mellan 700 miljoner och 870 miljoner per år. Andra kostnader som tillkommer av förslaget är för ökad bemanning dagtid och ökade krav för revidering och uppföljning av genomförandeplaner.

Det är i dagsläget svårt att beräkna föreskrifternas ekonomiska effekt för Stockholms stad men det går ändå att fastslå att dessa inte kan finansieras inom den befintliga budgeten

Den helt övervägande delen av kostnadsökningen består av personalförstärkningar. För Stockholms stad innebär det att ett stort antal personer måste anställas ytterligare av staden eller dess entreprenörer tills den 31 mars 2015. Detta leder till en hel del svårigheter för staden. 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. I gruppen som saknar arbete finns också brister i svenska språket som behöver kompletteras för ökad anställningsbarhet. För att kunna ge en god vård och omsorg behöver arbetsgivaren utveckla arbetet med individuella kompetensplaner. Dessa bör innehålla dels utbildning i svenska språket, en introduktions- och grundutbildning för dem som saknar sådan, dels kontinuerlig kompetensutveckling för anställda med grundutbildning och erfarenhet samt specialistkompetens inom till exempel demenssjukdom, nutrition med mera. Det är med andra ord svårt att kunna anställa kompetent personal i denna omfattning på denna korta tid.

Förutom förslagets ekonomiska och bemanningsmässiga konsekvenser kan förslaget för Stockholm stads del också innebära att nuvarande avtal med utförare måste omförhandlas och ersättas för de ökade kostnader som förslaget innebär.

## **Äldrenämnden**

**Äldrenämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 16 december 2014 följande.

1. Äldrenämnden överlämnar sitt eget svar på remissen av ”Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvar för äldre personer och bemanning i särskilda boenden” enligt följande:

### *”Bakgrund*

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att vägleda kommunerna i frågor om organisering av särskilt boende för äldre. Socialstyrelsen har bedömt att den



vägledningen bör ske genom föreskrifter och allmänna råd. Skälet till Socialstyrelsens ställningstagande är att myndigheten i tidigare tillsyn och övriga uppföljningar samt utvärderingar sett brister i bemanningen. Dessa brister har medfört att verksamheternas kvalitet, innehåll och säkerhet för den enskilde inte har uppfyllt kraven i Socialtjänstlagen (SoL). Socialstyrelsens bedömning är därför att det krävs föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av SoL.

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden omfattar såväl handläggning av ärendet samt genomförande och uppföljning av beslutet som avser bistånd i form av särskilt boende.

#### *Äldrenämndens synpunkter*

Äldrenämnden i Stockholms stad tycker att det är viktigt att det finns tydliga föreskrifter från Socialstyrelsen när det gäller ansvar för äldre och bemanning i särskilda boenden. Äldrenämnden anser att det är av yttersta vikt att alla äldre i staden får den vård, omsorg och tillsyn som de är i behov av och att det finns en klar koppling mellan kvalitet och bemanningen av personal.

Äldrenämnden delar inte helt äldreförvaltningens bild av att det inte skulle föreligga några generella problem avseende bemanning i särskilda boenden. Äldrenämnden delar inte heller äldreförvaltningens åsikt att det inte finns anledning att införa Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden.

Äldrenämnden erfar att trots att äldreomsorgen i staden ofta håller en hög kvalitet så förekommer det problem när det gäller ansvar och bemanning. Riktlinjerna har även en preventiv funktion. Om Stockholms stad har en tillräcklig bemanning idag för att kunna tillgodose de äldres behov är inte det en garant för att det alltid kommer att vara så.

Äldrenämnden delar dock äldreförvaltningens åsikt att Socialstyrelsens förslag innehåller flera otydligheter. Nämnden skulle därför vilja se att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram tydligare och i vissa fall skarpare krav än de som nu finns med.

#### *Bemanning*

Förslaget till föreskrifter och råd anger inte något specifikt bemanningstal, utan bemanningen ska vara sådan att de krav som anges i SoL uppfylls. Socialstyrelsen skriver att de inte kan ange vilken bemanning som behövs i ett särskilt boende så att varje enskild omedelbart ska kunna få stöd och hjälp till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Vilken bemanning som ska finnas styrs av flera olika faktorer, såsom den enskildes behov, personalens kompetens och lokalernas utformning. Författningsförslaget innehåller dock ett krav på att ett särskilt boende ska vara bemannat dygnet runt.

Äldrenämnden ställer sig helt bakom kravet på bemanning dygnet runt. Äldrenämnden tycker dock att äldreförvaltningen lyfter en viktig fråga i sammanhanget när de frågar huruvida Socialstyrelsen menar boenden eller boendeenheter.

För boenden för personer med demenssjukdom föreslår Äldrecentrum en minimibemanning på 1,1 vårdbiträde/undersköterska per boende och 0,1 sjuksköterska. Behovet av sjukgymnast och arbetsterapeut bedömer de sammantaget för en boendeenhet med nio boende till en halvtid. Demensförbundet anser att det på

ett boende med åtta demenssjuka behövs minst tre vårdpersonal dagtid/kvällstid och minst en på natten.

Frågan om bemanning är komplicerad då det är så många olika faktorer som spelar in. Risken är stor att det som borde vara en minsta möjliga bemanning blir ett tak för bemanningen. Äldrenämnden anser dock att frågan bör utredas vidare och att Socialstyrelsen bör återkomma med ett tydligare förslag när det gäller bemanning både på dagtid och natttid.

Socialstyrelsen berör i sitt författningsförslag, nämligen att när översyn av bemanning på särskilda boenden görs krävs det en helhetsöversyn av alla yrkesgrupper som arbetar på boendet. Det har nämligen kommit rapporter om att, i syfte att spara pengar, det har dragits ner på annan personal än just vårdpersonalen. Det har fått konsekvensen att vårdpersonal även måste utföra arbetsuppgifter som borde ligga på exempelvis lokalvårdare och vaktmästare.

Som även äldreförvaltningen i Stockholms stad tar upp finns det en otydlighet om förslag till bemanning även ska gälla servicehus. Boende på servicehus ska inte vara i samma behov av vård som på andra särskilda boenden. Därmed skulle inte behovet av varken omsorg eller bemanning vara lika stort och riktlinjerna inte applicerbara på servicehus. Äldrenämnden erfar dock att många äldre på stadens servicehus är i större behov av vård och omsorg än vad tanken med boendeformen var från början.

#### *Personalen*

Äldrenämnden delar Socialstyrelsens konstaterande att bättre organisation och uppföljning vid boendeverksamheterna förväntas leda till en bättre arbetsmiljö. Detta kan leda till lägre personalomsättning om personalen i större utsträckning är nöjd med sin arbetssituation. En bättre arbetsmiljö kan också leda till färre sjukskrivningar om personalen kan undvika arbetsrelaterade skador och stress.

Som Socialstyrelsen skriver så säkerställer dock inte en tillräcklig bemanning att de äldres behov tillgodoses i särskilda boenden. Det krävs också att personalen har tillräcklig kompetens och att de anställda kontinuerligt får möjlighet till handledning i sitt arbete.

Därför anser äldrenämnden att även nivå av utbildning, genom definierade yrkesgrupper, ska finnas med när frågan om bemanning utreds vidare.”

2. Äldrenämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande utöver sitt eget svar på remissen.

*Särskilt uttalande* gjordes av ledamoten Olle Andretzky m.fl. (M) och ledamoten Helen Jäderlund Eckardt (FP) med instämmande av ersättaryrkande från Madeleine Sjöhage (C) enligt följande.

Under vårt styre av äldreomsorgen i två mandatperioder har vi satsat stora resurser på bemanningen i stadens särskilda boenden, vilket uppenbarligen varit till gagn för de äldre i staden.

Förvaltningen har funnit att det inte finns anledning att införa Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden, vilket är glädjande.

**Äldreförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 1 december 2014 har i huvudsak

följande lydelse.

#### *Äldreförvaltningens synpunkter och förslag*

Liksom Socialstyrelsen anser äldreförvaltningen att det är angeläget att äldre personer som bor i särskilt boende får sina behov av service och omvårdnad tillgodosedda. Däremot är det inte äldreförvaltningens uppfattning att ökad myndighetsutövning och detaljerade biståndsbeslut om den service och omvårdnad som ska utföras i ett boende är rätt åtgärder för att komma tillrätta med de brister som i vissa fall kan förekomma i vården och omsorgen om äldre personer i särskilda boenden. Enligt äldreförvaltningens uppfattning bör fokus istället läggas på kvalitetskrav på verksamheterna och kontinuerliga uppföljningar på såväl verksamhets- som individnivå, vilket också görs inom stadens äldreomsorg.

Äldreförvaltningen delar inte Socialstyrelsens bild av att många äldre i särskilda boenden inte får sina behov av service och omvårdnad tillgodosedda. Trots avsaknad av detaljerade biståndsbeslut inom staden, gör omvårdnadspersonal, hälso- och sjukvårdspersonal och chefer inom särskilda boenden tvärtom sitt yttersta för att tillgodose de boendes behov av service och omvårdnad. För att kunna göra det är det förstås en förutsättning att det finns tillräckligt med personal vid rätt tillfällen och inte heller avseende detta delar äldreförvaltningen Socialstyrelsens generella bild av att så inte skulle vara fallet. Detta menar äldreförvaltningen också styrks av de äldres egna uppfattningar av särskilda boenden som framkommer i stadens brukarundersökningar där 82 % sammantaget är nöjda eller mycket nöjda med sitt boende.

Utöver dessa generella invändningar, anser äldreförvaltningen också att Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd innehåller en rad olika praktiska, juridiska och ekonomiska problem.

#### *Dubbel reglering*

Det sätt som författningsförslaget är upplagt – med ett kapitel som avser socialnämndens ansvar och ett annat, till stora delar identiskt, kapitel som avser ansvaret för den som bedriver verksamhet i form av särskilt boende – innebär en form av dubbelreglering som inte behövs.

Sedan den 1 januari 2010 är det endast staten som ansvarar för all tillsyn av enskilt (privat) driven verksamhet inom socialtjänstområdet. Det åligger därmed inte socialnämnden att rent generellt säkerställa hur varje särskilt boende är bemannat eller att den som bedriver verksamhet i form av särskilt boende upprättar genomförandeplaner. I de fall socialnämnden själv är den som bedriver verksamhet omfattas även nämnden av författningsförslagets 4:e kapitel. I de fall nämnden efter upphandling tecknat avtal med extern utförare, som därmed också omfattas av författningsförslagets 4:e kapitel, följer det även av kommunallagen att kommunen ska tillförsäkra sig om att kommunen ges möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Förhållandet mellan kommunen och externa utförare regleras genom upprättande av avtal. Kommunen har inga andra medel att påverka enskilt bedriven verksamhet än de avtalsrättsliga.

Utöver detta framkommer det av kommunallagen att kommunen ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Av socialtjänstlagen framgår vidare att kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver samt att socialnämnden ansvarar för att verksamheten uppfyller socialtjänstlagens krav på god kvalitet. Bestämmelserna i kommunallagen och socialtjänstlagen gäller oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller om avtal har slutits med annan om att utföra insatserna.

Med hänvisning till ovanstående anser äldreförvaltningen att även de allmänna råden om omsorgspersonalens kompetens i kapitel 3 bör tas bort. Nämndens skyldighet framgår av kommunallagen och en dubbelreglering i både kapitel 3 och 4 fyller ingen funktion och

bör därför undvikas. Äldreförvaltningen kan också konstatera att de allmänna råden avseende omsorgspersonalens kompetens skiljer sig mellan kapitel 3 och 4 på så sätt att den rekommendation om kompetens som omfattar socialnämndens ansvar inte återfinns på samma sätt för den som bedriver verksamhet. Vad Socialstyrelsen avser med detta är för äldreförvaltningen oklart. De allmänna råden om denna kompetens hänvisar dessutom till andra föreskrifter och allmänna råd varför äldreförvaltningen anser att detta är en form av onödig dubbelreglering.

En annan dubbelreglering som återfinns som ett allmänt råd i kapitel 3 är att socialnämnden bör tillförsäkra sig om att ett särskilt boende har tillgång till hälso- och sjukvårdspersonal i enlighet med 18 § hälso- och sjukvårdslagen. Som framgår av det allmänna rådet regleras denna skyldighet redan i hälso- och sjukvårdslagen, som omfattar såväl verksamhet som drivs i egen regi som i enskild regi, och kan enligt äldreförvaltningens uppfattning därmed inte rekommenderas i allmänna råd. Äldreförvaltningen anser därför att detta allmänna råd ska tas bort.

Även 6 § i kapitel 3 anser äldreförvaltningen innebär en form av dubbelreglering och bör därför tas bort. I de fall socialnämnden, eller andra som fullgör uppgifter inom socialtjänsten, får kännedom om att en person som bor i ett särskilt boende inte får sina behov av service och omvårdnad tillgodosedda, anser äldreförvaltningen att detta bör betraktas som ett missförhållande eller påtaglig risk för missförhållande. Skyldigheten att anmäla och vidta nödvändiga åtgärder vid sådana situationer finns redan reglerat genom bestämmelserna enligt Lex Sarah och som tidigare nämnts framgår det dessutom av socialtjänstlagen att kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt äldreförvaltningens mening finns det således ingen anledning att reglera detta ytterligare genom en särskild föreskrift.

### *Bemanning*

Kraven som framgår av författningsförslagets kapitel 3 och 4 innebär att ett särskilt boende ska vara bemannat dygnet runt. Äldreförvaltningen känner inte till något särskilt boende som inte är bemannat med personal dygnet runt.

Till skillnad mot Socialstyrelsens ursprungliga förslag som remitterades i maj 2012, innehåller det föreliggande författningsförslaget inte längre något krav om specifikt bemanningstal. Äldreförvaltningen befarar dock att Socialstyrelsen med dessa föreskrifter inte alls avser respektive särskilda boende utan att det som egentligen avses är att respektive boendeenhet inom ett särskilt boende ska vara bemannat dygnet runt. Detta anser äldreförvaltningen är en avsevärd skillnad. Äldreförvaltningen grundar detta antagande på att det i Socialstyrelsens första förslag till föreskrifter som remitterades till bl.a. staden i maj 2012, föreskrevs om boendeenhet och inte boende samt att IVO under 2014 utdömt ett vite om 800 tkr till en vårdgivare där saken gällde att det aktuella boendet hade en nattpersonal för två boendeenheter (Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr. 1625-14).

Äldreförvaltningen anser att det är oacceptabelt om det i en tvingande författning slås fast en sak som därefter kan komma att bedömas på ett annat sätt av ansvarig tillsynsmyndighet. I de fall socialstyrelsen med denna föreskrift egentligen avser att varje boendeenhet ska vara bemannad med personal dygnet runt ska detta ansvar framgå av författningsförslaget och kostnadsberäknas i konsekvensutredningen.

Om författningsförslaget avseende bemanning avser per särskilt boende, anser äldreförvaltningen att staden redan i dagsläget lever upp till detta krav. Om Socialstyrelsen istället avser att varje boendeenhet ska vara bemannat dygnet runt, skulle detta medföra omfattande kostnadsökningar för staden. De flesta av stadens särskilda boenden och de boenden som staden genom avtal köper platser av, har en nattbemanning som på ett eller annat sätt innebär att nattpersonalen ansvarar för fler än en boendeenhet. Då det nya författningsförslaget omfattar ”särskilda boenden” innebär det för stadens del även att kraven också kommer att omfatta stadens servicehus där begreppet boendeenheter inte finns och det är därmed osäkert om stadens servicehus skulle anses leva upp till de krav som föreslås i

författningsförslaget.

Huruvida staden skulle kunna uppfylla författningsförslaget om bemanning har även bäring på resten av föreskriftens mening – "...bemannat dygnet runt så att personal snabbt kan uppmärksamma om en person som bor där behöver stöd och hjälp och utan dröjsmål kan ge honom eller henne det stöd och den hjälp som är till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa". Äldreförvaltningen kan i detta sammanhang konstatera att det i det fall som IVO utdömt 800 tkr i vite, handlade om en inställetid om en till sju minuter och detta bedömdes varken av IVO eller av Förvaltningsrätten i Jönköping vara "utan dröjsmål" och tillräckligt snabbt. Äldreförvaltningen befarar därmed att Socialstyrelsen egentligen avser med denna föreskrift att det ska finnas minst en personal nattetid på varje boendeenhet för att därmed säkerställa snabbheten och minimera dröjsmålet och IVO kan därmed komma att göra denna bedömning vid tillsyner även fortsättningsvis. För stadens del skulle en sådan bedömning av kraven innebära omfattande utökade kostnader.

I detta avseende vill äldreförvaltningen framhålla att det enda sätt att kunna leva upp till kravet om "snabbt" och "utan dröjsmål" i sådana fall skulle vara att det inte bara finns en nattpersonal per boendeenhet utan till och med två eller fler, då det i annat fall kan förkomma att en nattpersonal är upptagen med att hjälpa en av de boende i dennes lägenhet och därmed inte har möjlighet att uppmärksamma om en annan person som bor på enheten samtidigt behöver stöd och hjälp. Äldreförvaltningen anser mot denna bakgrund att formuleringarna "utan dröjsmål" och "snabbt" bör tas bort. I annat fall måste det preciseras i tid vad som avses med dessa formuleringar.

I Förvaltningsrättens dom, avseende det utdömda vitet, försvåras det hela även på så sätt att rätten anser att nattpersonalen, utan dröjsmål, ska hjälpa personer med demenssjukdom som inte själva kan öppna ytterdörren att öppna den så att de kan gå ut med hänvisning till den enskildes självbestämmande.

Till författningsförslagets krav på bemanning i kapitel 4, för den som bedriver verksamhet i form av särskilt boende, finns allmänna råd där det anges att det bl.a. ska beaktas hur lokalerna är utformade och vilka möjligheter omsorgspersonalen har att se och höra att en person behöver stöd och hjälp. Äldreförvaltningen anser att det i detta sammanhang även bör läggas till att hänsyn också ska tas till olika former av tekniska lösningar som finns att tillgå för att omsorgspersonalen ska uppmärksammas på att en boende kan behöva hjälp och stöd. Enligt äldreförvaltningens mening kan tekniska lösningar, även inom äldreomsorgen, utgöra ett viktigt komplement till verksamheten oavsett bemanning och tid på dygnet. Detta framhålls även av Socialdepartementets rapport om kostnadsutvecklingen inom bl.a. äldreomsorgen där det även förespråkas att tillgänglig och ökad användning av teknik inom området måste användas ("Den ljusnande framtid är vård", delrapport från LEV-projektet).

Med anledning av författningsförslagets krav på bemanning vill äldreförvaltningen även upplysa om stadens krav i dessa sammanhang. I avtal med privat utförare, som därmed även omfattar verksamhet som bedrivs i egen regi genom stadsdelsnämndernas uppdragsbeskrivningar, uttrycks kravet på bemanning enligt följande:

"Utföraren ska utföra sina åtaganden med den personalstyrka som krävs. Det innebär att det alltid ska finnas tillräckligt med personal av olika yrkeskategorier med adekvat utbildning och tillräcklig kompetens för att:

- Uppfylla kraven på god kvalitet i den vård och omsorg som ges
- Upprätthålla trygghet och god säkerhet för de boende såväl beträffande medicinsk som personlig omvårdnad
- Kunna utföra genomförandeplanens innehåll, inklusive utevistelse, aktivering och stimulans
- Genomföra och säkerställa dokumentation, planeringsarbete, kompetensutveckling, reflektion och diskussion om förhållningssätt och metoder."

Intressant att notera är att dessa krav härstammar från de krav som Länsstyrelsen i

Stockholms län hade när de ansvarade för tillståndsgivning för privata utförare inom äldreomsorgen. Utöver dessa krav finns för stadens centrala avtal med entreprenörer dessutom krav enligt detaljerat täthetsschema för respektive särskilt boende. Äldreförvaltningen anser att stadens krav avseende bemanning i stort sett överensstämmer med Socialstyrelsens intentioner kring författningsförslaget som framkommer av myndighetens konsekvensutredning och skulle hellre se att en eventuell föreskift om bemanning formuleras på liknande sätt som staden gör.

#### *Dokumentation av beslut*

Enligt socialstyrelsens författningsförslag ska det framgå av dokumentationen av ett beslut om bistånd i form av särskild boendeform, vilken service och omvårdnad som personen ska få i boendet så att det står klart vad beslutet kommer att innebära för honom eller henne i parkiken. Enligt vedertagen rättspraxis anser äldreförvaltningen att ställningstaganden kring detaljer vad gäller utformningen av en viss insats är att betrakta som beslut om verkställighetsåtgärder. Justitieombudsmannen (JO) har bl.a. framfört att socialnämnden inte har någon skyldighet att i ett beslut om bistånd avseende särskilt boende närmare ange hur biståndet ska utformas. Detta ställningstagande har under senare tid också förtydligats av Högsta Förvaltningsdomstolen i ett flertal rättsfall.

Äldreförvaltningen anser därmed att Socialstyrelsens författningsförslag på denna punkt sätter rådande rättspraxis ur spel. Såsom föreskriften är formulerad och enligt vad som framkommer av konsekvensutredningen ska biståndsbeslut inte bara fattas om särskilt boende utan även om service och omvårdnad i boendet, d.v.s. beslut ska fattas om verkställighetsåtgärder. En sådan radikal ändring av rättsförhållandena måste enligt äldreförvaltningen föregås av en utredning och i förekommande fall genomföras genom lagändring beslutad av Sveriges Riksdag. Vid en eventuell lagändring måste även de totala konsekvenserna av en sådan förändring utredas och kostnadsberäknas.

I Socialstyrelsens konsekvensutredning diskuteras inte heller vilka eventuella följder en ändring i beslutsfattandet kan medföra och det finns inga beräkningar av kostnader för en ny typ av överklagningsbara beslut, varken för kommunernas del eller för domstolarna. Det bör också framhållas att i 11 kap. 2 § Regeringsformen (RF) finns ett krav på lagform för bestämmelser som rör domstolarnas rättsskipningsuppgifter, d.v.s. domstolar kan inte döma utifrån annat än lag. Inte heller detta kommenteras av Socialstyrelsen.

Detaljerade biståndsbeslut om varje insats så som ofta görs inom hemtjänst kan visserligen anses öka rättsäkerheten för den enskilde, men det upplevs också av många äldre som byråkratiskt och begränsar den enskildes möjligheter till flexibla insatser – om beställning inte finns för specifik insats utförs den inte. Det pågår därför en utveckling i många kommuner där man försöker lätta upp de detaljerade besluten inom hemtjänst för att den enskilde ska få ett större utrymme att själv få bestämma mer över insatserna. Att då samtidigt införa detaljerade biståndsbeslut i särskilda boenden anser äldreförvaltningen vara mycket olyckligt och äldreförvaltningen kan inte heller se något behov av detta. I jämförelse med förhållandena inom hemtjänst, beviljas särskilt boende för personer som har omfattande behov av service, vård och omsorg dygnet runt och även om dessa personer förstås har individuella skillnader har de i regel mycket mer gemensamt och därmed även likartade behov än personer som beviljas hemtjänst. Utöver detta finns det på särskilda boenden även en rad ”stordriftsfördelar” på så sätt att t.ex. aktiviteter kan anordnas både individuellt och i grupp och tillsyn kan ges av en personal till flera av de boende samtidigt. Äldreförvaltningen har svårt att se hur sådana kollektiva insatser skulle kunna framgå av individuella biståndsbeslut på detaljnivå.

Äldreförvaltningen vill i detta sammanhang även framhålla att staden ställer en mängd krav på vad som ska ingå för samtliga personer som genom biståndsbeslut beviljas och därmed bor i särskilt boende med heldygnsoomsorg, bl.a. följande:

- Det får inte förekomma att sänggående och uppstigning styrs av

schemaläggning och personalrutiner utan det ska anpassas efter den enskildes önskemål

- Den enskilde har rätt till dusch, rakning och enklare hårvård varje dag
- Den enskilde har 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
- Den enskildes måltider ska serveras jämnt fördelade över dygnet. Nattfastan ska inte överstiga 11 timmar
- Den enskilde ska dagligen erbjudas utevistelse
- Den enskilde ska erbjudas minst en aktivitet varje dag samt ytterligare en större aktivitet minst en gång i veckan. Aktiviteterna ska utan att utgöra hälso- och sjukvård bidra till att stärka psykiska och fysiska funktioner.

Därutöver finns även krav på kompetens, bemötande och respekt för den enskildes självbestämmande m.m. I enlighet med stadens riktlinjer för biståndshandläggning kan separata beslut om andra insatser även fattas för en person som bor i särskilt boende. Det kan avse i de fall den enskilde har behov av exempelvis återkommande ledsagning till kulturella eller sociala aktiviteter och då detta anses utgöra en insats som inte omfattas av det särskilda boendets åtaganden.

Då staden har en lång tradition av att upphandla verksamhet inom äldreomsorgen, har staden genom åren utvecklat en avtalsstruktur med tillhörande avtalsuppföljning i samförstånd med utförare. Både beställare och utförare av särskilda boenden är införstådda med vad som förväntas med den insats som beviljas den enskilde. Om staden skulle tvingas att besluta om detaljerade insatsbeslut i särskilda boenden med heldygnsomsorg befarar äldreförvaltningen att det utvecklingsarbete som staden genomfört skulle slås sönder och en övergripande avtalsuppföljning skulle bli omöjlig att genomföra.

Äldreförvaltningen kan även konstatera att IVO vid sin tillsyn som genomfördes 2014 vid sex av stadens stadsdelsnämnder, hade mycket få synpunkter angående stadens tillvägagångssätt för att säkerställa att den enskildes bedömda behov av hjälp och stöd tillgodoses i särskilt boende.

#### *Genomförandeplan*

I förslaget till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden föreslår Socialstyrelsen att det ska införas en föreskrift om att den som bedriver verksamhet i form av särskilt boende ska upprätta en genomförandeplan samt att socialnämnden även ska säkerställa att så sker.

Äldreförvaltningen kan i detta sammanhang inte förstå hur Socialstyrelsen har resonerat kring behovet av en sådan föreskrift. Socialstyrelsen hävdar att det krävs föreskrifter och allmänna råd då det framkommit så mycket brister inom de områden som föreskriften omfattar, men konstaterar samtidigt i konsekvensutredningen att

88 % av de äldre i särskilt boende redan idag har en genomförandeplan. Kravet förefaller således inte nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

En försvårande omständighet är även att kravet på genomförandeplan i form av en föreskrift återfinns som ett allmänt råd i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av bl.a. SoL (SOSFS 2006:5 samt SOSFS 2014:5 som den 1 januari 2015 ersätter den tidigare föreskriften). Äldreförvaltningen anser att även detta således är en form av dubbelreglering som dessutom kan skapa oklarheter i vad som faktiskt gäller.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

I Socialstyrelsens konsekvensutredning finns ett antal beräkningar av de ekonomiska konsekvenser som de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden beräknas kosta. Äldreförvaltningen kan konstatera att konsekvensutredningen enbart omfattar olika former

av räkneexempel utan nödvändiga ekonomiska bedömningar.

Utöver de invändningar som äldreförvaltningen redan framhållit i detta tjänsteutlåtande, vill förvaltningen avseende de ekonomiska konsekvenserna särskilt påpeka de utökade kostnader som dessa föreskrifter skulle innebära för staden avseende kravet på bemanning. Då föreskriften omfattar alla särskilda boenden innebär det för stadens del även att de omfattar stadens servicehus. Som framgått tidigare i detta tjänsteutlåtande anser äldreförvaltningen att det är mycket oklart vad som avses med förslaget om att varje särskilt boende ska vara ”bemannat dygnet runt så att personal snabbt kan uppmärksamma om en person som bor där behöver stöd eller hjälp och utan dröjsmål kan ge honom eller henne det stöd och den hjälp som är till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa”.

I de fall tolkningen av dessa föreskrifter i praktiken skulle innebära att det ska finnas minst en personal dygnet runt på varje boendeenhets skulle detta innebära ett behov för staden att utöka antal personal inom samtliga särskilda boenden nattetid samt för servicehus även under dagtid. Detta skulle för stadens del innebära en väsentlig kostnadsökning som inte alls finns med i Socialstyrelsens konsekvensutredning.

Äldreförvaltningen anser även att Socialstyrelsens förutsättningar för räkneexemplen avseende behovet av beslut i särskilda boenden inte avspeglar verkligheten. Äldreförvaltningen håller inte med om att det skulle ta kortare tid att besluta om insatser för en person som redan bor i särskilt boende (45 minuter) jämfört med en person som efter att den föreslagna föreskriften trätt i kraft får ett sådant bistånd (75 minuter). Äldreförvaltningen anser att det sannolikt tar minst lika lång tid eller t.o.m. längre tid att fastställa vilka insatser som den som redan bor på ett särskilt boende ska beviljas jämfört med en persons behov av insatser i samband med beviljande av särskilt boende.

För stadens del, där respektive stadsdelsnämnd köper platser i ett valfrihetssystem som omfattar boenden inom hela Stockholms län

och det även förekommer köp av platser i form av profilboenden i hela landet, innebär detta krav betydande merkostnader i form av både restid och utredningstid än vad som anses vara förutsättningarna i de räkneexempel som framkommer av Socialstyrelsens konsekvensutredning.

Äldreförvaltningen kan i detta sammanhang även konstatera att det av Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd samt tillhörande konsekvensutredning, inte klart framgår hur Socialstyrelsen avser att kraven på biståndsbeslut om service och omvårdnad för personer som redan bor i särskilt boende när föreskriften träder i kraft ska få ett sådant beslut. I konsekvensutredningen framgår att behovet av ett sådant beslut endast uppstår om kommunen bedömer att det finns behov av att fatta nya beslut. Äldreförvaltningen ifrågasätter om det verkligen är Socialstyrelsens egentliga mening.

#### *Socialstyrelsens förslag om när föreskriften ska träda i kraft*

Socialstyrelsen föreslår att författningsförslaget ska träda i kraft den 31 mars 2015. Detta förslag har sin utgångspunkt i att de, av Socialstyrelsen redan beslutade föreskrifterna och allmänna råden som avser personer med demenssjukdom i särskilda boenden, skulle ha trätt i kraft vid samma tidpunkt. Äldreförvaltningen anser dock att Socialstyrelsens förslag till nya föreskrifter innebär ett antal nya förutsättningar som kräver en hel del förberedande inom staden. Sedan Socialstyrelsens ursprungliga förslag 2012 har det dessutom varit oklart för landets kommuner om och i så fall hur en eventuell föreskrift inom detta område skulle kunna verkställas. De kostnadsökningar som föreskriften skulle innebära är inte heller finansierade i stadens budget för 2015. Äldreförvaltningen anser därför att en eventuell föreskrift av detta slag tidigast bör kunna träda i kraft den 1 januari 2016.

## **Kommunstyrelsens pensionärsråd**

**Kommunstyrelsens pensionärsråds** yttrande daterat den 9 december 2014 har i



huvudsak följande lydelse.

KPR stödjer i allt väsentligt Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd.

### **Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum**

**Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrums** yttrande daterat den 4 december 2014 har i huvudsak följande lydelse.

#### *Äldrecentrums tidigare arbete med dessa frågor*

Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum har belyst en del av de frågeställningar som berörs i förslaget till föreskrifter i rapporten Lämplig bemanning i boende särskilt avsett för personer med demenssjukdom (Äldrecentrumrapport 2010:10). I den rapporten konstateras att det är möjligt att beräkna vilken bemanning som krävs givet att en kommun vill uppnå de kvalitetskrav som följer av Socialtjänstlagens värdighetsgaranti (5 kap. 4 § SoL) och krav på god kvalitet (3 kap. 3 § SoL) liksom Socialstyrelsen riktlinjer för vård och omsorg vid demenssjukdom. Den nivå som inte bör underskridas redovisas i denna rapport som motsvarande 1,1 vårdbiträde/undersköterska per boende och 0,1 sjuksköterska per boende. Behovet av sjukgymnast och arbetsterapeut bedömdes sammantaget för en boendeenhet med nio boende till en halvtid. Lokalernas utformning, brister i kompetens och utbildning hos personalen och särskilt vårdkrävande personer är exempel på när bemanningen behöver vara högre, permanent eller tillfälligt.

Äldrecentrum framhöll i sitt remissvar på förslaget till SOSFS 2012:12 vikten av att tydliggöra de kompetenskrav som behöver ställas på olika personalkategorier. Däremot bedömde Äldrecentrum inte att den reglering som föreslogs för att säkerställa tillräcklig bemanning var adekvat. Äldrecentrum förordade att mer tydligt ange vilken bemanning som är önskvärd, och pekade på de resultat Äldrecentrum kommit fram till i sin studie. Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd riskerar, framhölls i remissvaret, att bli tidskrävande utan att ge de resultat som önskas. Därför förordade Äldrecentrum att det förslaget skulle omarbetas i grunden för att inte riskera att bli en byråkratisk pappersprodukt utan verkligen kunna fungera som ett stöd för en god demensvård.

#### *Omsorg och hälso- och sjukvård hör ihop*

Av formella skäl grundar sig föreskrifterna och de allmänna råden enbart på SoL. I arbetet på ett särskilt boende går dock insatser enligt SoL och HSL i varandra och är ofta svåra att skilja isär. När kompetenskrav, ledningsstruktur och bemanning bedöms måste hänsyn tas till båda lagstiftningarna.

Föreskrifter som i huvudsak fokuserar på omsorgsinsatser enligt SoL kan medföra att inte samma fokus läggs på vikten av att det i det särskilda boendet dygnet runt finns en god hälso- och sjukvårdskompetens. All personal i det särskilda boendet utför hälso- och sjukvårdsinsatser, som legitimerade yrkesutövare eller på delegering, och dessa arbetsuppgifter är vanligen integrerade i de uppgifter som kan beskrivas som omsorg och socialtjänstinsatser. I väl fungerande särskilda boenden är det ofta sjuksköterskan som är arbetsledaren. Vikten av den samlade kompetensen behöver därför tydliggöras. Det är otillräckligt att bara ange att det särskilda boendet ”*har tillgång till hälso- och sjukvårdspersonal*” (förslaget sid 3).

Föreskrifterna och de allmänna råden behöver kompletteras så att nämnder och utförare får ett samlat och bättre underlag för sin bedömning av kompetens och bemanning som svarar mot såväl SoL som HSL.

#### *Nämndens ansvar*

I förslaget till föreskrifter betonas nämndens ansvar för att det ska finnas en bemanning så att den äldre får de insatser som följer av biståndsbeslut och genomförandeplan. Ansvaret

handlar då både om att personalen har den kompetens som krävs och att det är tillräckligt med personal dygnet runt.

Äldrecentrum ser det som värdefullt att föreskrifterna tydliggör att nämnden ska erbjuda boenden där personalen har rätt kompetens – det är inte bara ett ansvar för utföraren utan även för beställaren/nämnden. Likaså nämndens ansvar för att omsorgspersonalen (undersköterskor/motsvarande) alltid ska ha tillgång till kompetent arbetsledning och att de vid behov ska få handledning – ett behov som i praktiken finns hela tiden.

Nämndens ansvar för bemanningen är inte reglerat närmare än att det ska vara bemanning dygnet runt. Äldrecentrum ser det som självklart att ett särskilt boende ska vara bemannat dygnet runt, men vill varna för ett allt för stort fokus på bemanning natttid. Det finns som Äldrecentrum ser det minst lika stora brister i bemanning dagtid som natttid.

#### *Biståndsbeslutet*

I förslaget till föreskrifter betonas, liksom i föreskrifterna från 2012, vikten av noggranna utredningar och tydliga biståndsbeslut.

Att flytta till särskilt boende är ett svårt beslut, som kräver god vägledning och stöd från biståndshandläggarens sida. Utredningen bör syfta till att underlätta för den äldre att fatta sitt beslut om att flytta till särskilt boende eller att bo kvar. Liksom att hjälpa anhöriga till en god förståelse för den närståendes situation och vad som är bäst val. Biståndshandläggarens roll bör vara att stödja den enskilde och dennes anhöriga i avgörandet av när det är "rätt tid" att flytta till ett särskilt boende.

Biståndshandläggarens beslut ska ange mål, men inte i detalj redovisa vad det särskilda boendet ska bistå den äldre med, det som i föreskrifterna beskrivs som "*vilken service och omvårdnad som personen ska få i boendet*" (förslaget 3 kap. § 3). Biståndshandläggaren kan aldrig få den närhet till den äldre att handläggaren kan se hur en god vardag kan utformas utifrån den äldres livserfarenheter, önskemål och aktuella hälsosituation. Det är i stället något som personalen i det särskilda boendet ska ha kompetens att se och tillgodose. En personcentrerad omvårdnad förutsätter lyhördhet och flexibilitet. Att i stunden anpassa sig till den enskilde. Det finns en risk att preciserade biståndsbeslut låser och inte ger omsorgspersonalen i det särskilda boendet den flexibilitet som krävs för att kunna vara lyhörd för den äldres aktuella behov och önskemål. Att i förväg ange alla de insatser som behövs är därför varken möjligt eller lämpligt. Den äldres rättssäkerhet kan tillgodoses på bättre sätt.

Kraven på god kvalitet i SoL och HSL bör vara tillräckliga styrinstrument för utföraren att arbeta personcentrerat och därmed lyhört för vad den enskilde äldre vill. De krav som finns i förslaget till föreskrifter på vad en biståndsutredning ska innehålla (3 kap. § 2 sista avsnittet samt § 3) behöver därför ses över.

Den tid som biståndshandläggaren skulle behöva lägga på detaljerade biståndsbeslut, som sannolikt skulle bli ganska allmänna och med mycket kort "bäst före datum-tid", bör i stället läggas på uppföljning, att den äldre får de insatser som krävs för sitt välbefinnande. Socialstyrelsens bedömning i konsekvensbeskrivningen av ökade kostnader för uppföljning är lågt beräknad. Den kostnad som konsekvensbeskrivningen redovisar för att göra mer detaljerade biståndsbeslut torde i stället behövas för den förstärkning av nämndernas uppföljning som är önskvärd.

#### *Utförarens ansvar*

Av detta resonemang följer att genomförandeplanen blir ett centralt dokument. Äldrecentrum ser det som värdefullt att denna plans roll tydliggörs i förslaget till föreskrifter, och att nämnden får en tydlig roll att följa upp att genomförandeplanerna upprättas (förslaget 3 kap. § 4). Utförarens ansvar för genomförandeplanen tydliggörs i förslaget (4 kap. §§ 3-6). I linje med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation (SOSFS 2014:5) finns det skäl att ännu mer betona uppföljningen av att det som står i genomförandeplanen faktiskt genomförs.

### *Bemannning*

Bemanningen ska enligt förslaget till föreskrifter vara sådan att den äldre kan få de insatser som redovisas i genomförandeplanen. Detta är förstås okontroversiellt, åtminstone till dess föreskriften ska konkretiseras i en bemanningsplan, eller följas upp av nämnden. Som allmänt råd anger Socialstyrelsen att ”*med utgångspunkt i det samlade behovet av service och omvårdnad i ett särskilt boende bör en analys göras av tillgången till omsorgspersonal och ställning tas till hur boendet ska bemannas för att säkerställa att behoven hos varje person som bor där tillgodoses enligt den genomförandeplan som har upprättats enligt 3 §*”.

Det finns fördelar med den modell Socialstyrelsen föreslår. Pedagogiskt att såväl socialnämnd som utförare måste reflektera kring vilka förutsättningar som krävs för att ett särskilt boende ska kunna uppnå de kvalitetsmål socialnämnden ställt och utföra de insatser den enskilde är i behov av. Förslaget anger också tydligt att nämnden ska följa upp på individnivå och då också bedöma om bemanningen är tillräcklig för att den enskilde äldre ska få sina behov tillgodosedda.

Nackdelen är att föreskriften blir svårtolkad. Utförarna kan alltid hävda att de gjort den bedömning som föreskrivs, och att det särskilda boendet har den bemanning som krävs. Vad kan nämnden sätta emot? Det enda som är helt tydligt är att de särskilda boendena ska vara bemannade dygnet runt. Det underliggande budskapet är att boendet ska vara bemannat också nattetid. För att skapa förutsättningar för en personcentrerad omvårdnad krävs dock enligt Äldrecentrums bedömning personalförstärkningar även på dagtid. Äldrecentrums erfarenheter stöds av de inspektioner Socialstyrelsen gjort och som redovisas i konsekvensbeskrivningen. En ökad bemanning dagtid är kostsamt, och förutsätter att utförarna får en ersättning som medger en adekvat bemanning.

Socialstyrelsen har i sin konsekvensbeskrivning valt att enbart beräkna kostnader för ökad bemanning nattetid, inte dagtid eftersom bemanningen då ska vara sådan att den enskilde tillförsäkras skälig levnadsnivå. Den stora kostnaden om föreskrifterna ska förverkligas är dock bemanningen dagtid. Om föreskrifterna inte blir skarpare finns det risk att inget händer med bemanningen dagtid.

För att kommunernas ansvariga nämnder ska kunna beräkna rimlig ersättningsnivå/”peng” till utförarna krävs att det finns en god grund att stå på. Mål och medel behöver hänga ihop.

Ett komplement till föreskrifter och allmänna råd kan vara att utarbeta en handbok för bedömningen av bemanning, där t.ex. nyckeltal för bemanningen anges. En handbok ger friare händer att utforma en tydlig vägledning än föreskrifter och allmänna råd som begränsas av vad som är lagmässigt möjligt. Det skulle möjliggöra att utgå från både SoL- och HSL-insatser. Detta skulle ge nämnderna ett bättre underlag för sina bedömningar och beslut om ersättningsnivåer och krav i avtal och vid uppföljningar.

Socialstyrelsen anger i konsekvensbeskrivningen att föreskrifter/allmänna råd är en bättre väg än utbildning och handböcker. Äldrecentrums bedömning är att det finns skäl att ompröva den ståndpunkten och se en handbok som ett komplement till föreskrifter.

### *Allmänna råden om personalens kompetens*

En rätt bemanning är en av nycklarna till en god vård och omsorg, kompetens, arbetsledning och handledning en annan. Båda krävs och det är värdefullt att detta framhålls så tydligt i de allmänna råden. Nämnderna har ett ansvar för att det finns resurser som möjliggör att personalen får grundutbildning, språkkompetens, fortbildning och kontinuerlig handledning. I de allmänna råden behöver vikten av handledning lyftas tydligare. Personalen har ett arbete som är så komplext och krävande att det är önskvärt med kontinuerlig handledning. Skrivningen (föreskrifterna kap. 4 § 2) att utföraren *regelbundet bör bedöma om behov finns av handledning* är därför väl vagt.