

Handläggare
Barbro Karlsson
Telefon: 08-508 36 218**Till**
Äldrenämnden
den 16 december 2014

Remiss av Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr. 327-1511/2014.

Äldreförvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden beslutar att som svar på remissen överlämna detta tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Eva Frunk- Lind
direktör

Raili Karlsson
avdelningschef

Sammanfattning

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att vägleda kommunerna i frågor om organisering av särskilt boende för äldre personer, t.ex. avseende bemanningen. Socialstyrelsen har i tidigare tillsyn och annan uppföljning bl.a. sett brister i bemanningen samt att äldre som bor i särskilt boende inte alltid får den service och omvårdnad som de har rätt till och behov av. Socialstyrelsen har därför bedömt att det krävs föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av SoL för att på så sätt vägleda kommunerna.

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden omfattar såväl handläggning av ärenden samt genomförande och uppföljning av beslut som avser bistånd i form av särskilt boende. Förslaget har remitterats till Stockholms stad för yttrande.

Äldreförvaltningen anser att det inte finns anledning att införa Socialstyrelsen förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden.

Äldreförvaltningen grundar detta ställningstagande på att det inte föreligger något uppenbart problem att äldre personer som bor i särskilda boenden i dagsläget inte får sina behov av service och omvårdnad tillgodosedda. Äldreförvaltningen anser inte heller att det föreligger några generella problem avseende bemanning i särskilda boenden som skulle peka mot att de som bor i sådana boenden inte skulle få den hjälp och det stöd som de behöver oavsett tid på dygnet.

Bakgrund

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag (S2012/2222/FST och S2012/3710/FST) att vägleda kommunerna i frågor om organisering av särskilt boende för äldre personer, t.ex. avseende bemanningen. 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 utvärdering sett brister i bemanningen. Enligt Socialstyrelsen har dessa brister medfört att verksamheternas kvalitet, innehåll och säkerhet för den enskilde inte anses ha uppfyllt kraven i socialtjänstlagen (SoL). Socialstyrelsens bedömning är därför att det krävs föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av SoL.

Socialstyrelsens ursprungliga regeringsuppdrag omfattade endast särskilt boende för personer med demenssjukdom och ett första förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret och bemanning i sådana boenden remitterades till bland annat Stockholms stad i maj 2012. Förslaget kritiserades starkt av en majoritet av remissinstanserna, bland annat av staden och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). De föreskrifter som senare beslutades av Socialstyrelsen (SOSFS 2012:12) förändrades därefter något, men kritiken från främst SKL har inte avtagit då många av de grundläggande invändningarna har kvarstått.

Under 2013 fick Socialstyrelsen ett utvidgat regeringsuppdrag gällande alla särskilda boenden för äldre och det aviserades om att ännu en föreskrift skulle tas fram avseende detta. Det förslag till nya föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen nu har remitterat, och som detta tjänsteutlåtande behandlar, omfattar ansvaret för *äldre personer* och bemanning i särskilda boenden och föreslås

ersätta den sedan tidigare beslutade föreskriften, SOSFS 2012:12, som därmed kommer att upphävas. Socialstyrelsen föreslår att den nya föreskriften ska träda i kraft den 31 mars 2015, vilket är samma tidpunkt som SOSFS 2012:12 skulle ha trätt i kraft.

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden har remitterats till Stockholms stad för yttrande senast den 29 december 2014. Remissinstanserna kan även yttra sig över Socialstyrelsens konsekvensutredning av förslaget. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till äldrenämnden för yttrande senast den 16 december 2014.

Ärendet

Enligt Socialstyrelsen får inte äldre personer som bor i särskilt boende alltid den service och omvårdnad som de har rätt till och har behov av. Det kan t.ex. handla om möjligheter till utevistelse eller nödvändig tillsyn för att inte utsättas för risker. Socialstyrelsen grundar den bedömningen på ett antal tillsyner som genomförts av Socialstyrelsen respektive Inspektionens för vård och omsorg (IVO) mellan 2010 och 2014. Vid sådana tillsyner har bland annat framkommit att många äldre måste äta, duscha och lägga sig efter ett schema som är anpassat efter den befintliga bemanningen, istället för att bemanningen anpassas till de äldres behov, dygnsrytm och vanor. Vid tillsyn nattetid av ca 100 särskilda boenden i 48 kommuner som genomfördes 2010, uppmärksammades att ca 60 % av dessa var låsta och obemannade under kortare eller längre tid av natten.

Socialstyrelsen hävdar att en väsentlig orsak till att personer inte får den service och omvårdnad som de har behov av är att socialnämndens biståndsbeslut har en mycket generell utformning. 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. Enligt Socialstyrelsen leder detta inte sällan till att det råder oklarhet om vilken service och omvårdnad som ska ges i det särskilda boendet och det överläts ofta till enskild omsorgspersonal att bestämma vilken service och omvårdnad som ska tillgodose den äldres behov av stöd och hjälp.

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden omfattar såväl handläggning av ärenden samt genomförande och uppföljning av beslut som avser bistånd i form av boende i sådan särskild boendeform för service och omvårdnad som avses i 5 kap.

5 § socialtjänstlagen (2001:453). Socialstyrelsens förslag till föreskrift och allmänna råd biläggs till detta tjänsteutlåtande (bilaga 1).

Föreskriften är upplagd utifrån allmänna kapitel (kap. 1, 2 och 5), kapitel som socialnämnden ansvarar för (kap. 3) och kapitel som den som bedriver verksamhet ansvarar för (kap. 4). Kapitel 3 och 4 innehåller till stora delar samma föreskrifter och allmänna råd.

Socialnämndens ansvar enligt kap. 3 omfattar följande föreskrifter (tvingande):

1 § Socialnämnden ska säkerställa att varje särskilt boende är bemannat på ett sådant sätt

1. att den person som bor där får det bistånd som han eller hon har beviljats av nämnden, och
2. att servicen och omvårdnaden kan genomföras enligt den genomförandeplan som enligt 4 kap. 3 § ska upprättas.

2 § Socialnämnden ska säkerställa att ett boende som erbjuds är 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.

3 § Av dokumentationen av ett beslut om bistånd i form av boende i särskild boendeform för service och omvårdnad ska det framgå 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 praktiken.

4 § Socialnämnden ska säkerställa att den som bedriver verksamhet i form av särskilt boende upprättar en genomförandeplan enligt 4 kap. 3 § för en person som bor i ett sådant boende.

5 § Socialnämnden ska regelbundet följa upp beslutet om bistånd.

6 § Om socialnämnden får kännedom om att en person som bor i ett särskilt boende inte får sina behov av service och omvårdnad tillgodosedda, ska nämnden utan dröjsmål vidta de åtgärder som är till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa.

Under de flesta paragraferna finns även allmänna råd (rekommendationer som inte är tvingande) som bl.a. omfattar:

- Omsorgspersonalens kompetens och behov av handledning
- Tillgång till hälso- och sjukvårdspersonal
- Inom vilka områden utredning om en persons behov av service och omvårdnad bör göras (utifrån ICF och ÄBIC)

- Genomförandeplanens upprättande
- Uppföljning av beslutet om bistånd
- Åtgärder för att en person ska få sina behov tillgodosedda
- Kompetens vid handläggning och uppföljning.

I kap. 4 återfinns i stort sett samtliga tillämpbara föreskrifter och allmänna råd som anges i kap. 3, men utifrån ansvaret för den som bedriver verksamhet i form av särskilt boende. Nedan återges de föreskrifter och allmänna råd som endast berör sådana utförare:

4 § Genomförandeplanen ska, om det är möjligt, upprättas tillsammans med den som bor i det särskilda boendet.

5 § Av genomförandeplanen ska det framgå på vilket sätt servicen och omvårdnaden ska genomföras praktiskt. Planeringen ska göras med utgångspunkt i hur och när personen behöver få sina behov tillgodosedda.

6 § Den som bedriver verksamhet i form av särskilt boende ska regelbundet följa upp och vid behov revidera den genomförandeplan som har upprättats.

De allmänna råd som anges i kap. 4 och som skiljer sig gentemot de som anges i kap. 3 omfattar bl.a.:

- Vad som bör beaktas vid bemanningen av ett särskilt boende
- Regelbundet bör bedöma omsorgspersonalens behov av handledning ¹
- Genomförandeplanen bör upprättas så snart som möjligt, dock senast tre veckor efter inflyttning
- Bör ge närstående och eventuell ställföreträdare möjlighet att delta i arbetet med att upprätta genomförandeplanen
- Vad som bör framgå av genomförandeplanen
- Med utgångspunkt i det samlade behovet av service och omvårdnad bör en analys göras av tillgången till omsorgspersonal och ställning tas till hur boendet ska bemannas. I analysen bör hänsyn tas till omsorgspersonalens övriga arbetsuppgifter.

Socialstyrelsens konsekvensutredning

Enligt Socialstyrelsen syftar föreskriften till att säkerställa att den enskilde får det bistånd som han eller hon har rätt till enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, samt att insatserna genomförs med god kvalitet i den mening som avses i 3 kap. 3 § SoL. Reglernas ändamål är således att säkerställa att socialnämnden och den som bedriver verksamhet i form av särskilt boende lever upp till de krav som följer av lag.

¹ I de allmänna råden om kompetens i särskilt boende i kap. 4, saknas allmänt råd om omsorgspersonalens kompetens motsvarande det som finns i kap. 3.

De kostnader som redovisas i aktuell konsekvensutredning (bilaga 2) är enligt Socialstyrelsen väsentligt lägre än de kostnader som framgår av den konsekvensutredning som avser Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:12) om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden. Det beror huvudsakligen på att Socialstyrelsen nu enbart beräknat de kostnadseffekter som uttryckligen följer av kraven i föreskriften, det vill säga krav på att tydliga beslut fattas, att genomförandeplaner upprättas, att beslut och genomförandeplaner följs upp på individnivå samt de ytterligare kostnader som kravet på bemanning dygnet runt kan medföra. I den tidigare konsekvensutredningen beräknades även de kostnader som uppkommer till följd av gällande lagstiftning på området.

Socialstyrelsen uppger i konsekvensutredningen att bedömningen av vilka konsekvenser och kostnader föreskriften medför försvåras av att det inte med säkerhet går att fastställa vilka faktiska resurser som behövs för de berörda verksamheterna att genomföra de olika moment som är reglerade i föreskriften. Socialstyrelsen har därför analyserat möjliga kostnadseffekter av reglerna utifrån olika räkneexempel där de antagit vissa förhållanden, till exempel tidsåtgången för de olika moment som anges i föreskriften. Detta innebär att kostnaderna kan bli såväl högre som lägre beroende på vilka resurser som verksamheterna behöver avsätta för att implementera föreskriften.

De sammantagna kostnaderna avseende krav på att tydliga beslut fattas, att genomförandeplaner upprättas samt att beslut och genomförandeplaner följs upp på individnivå beräknas enligt Socialstyrelsen uppgå till cirka 122 miljoner kronor. Av dessa kostnader beräknas cirka 70 miljoner kronor vara engångskostnader och resterande cirka 52 miljoner kronor utgöras av årliga kostnader. Kostnaderna för att säkerställa bemanning dygnet runt, det vill säga att boendet även ska vara bemannat nattetid, beräknas ligga i ett spann mellan 258 miljoner kronor och 1,03 miljarder kronor per år.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen upphandling och utveckling. Kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 9 december 2014. De fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 10 december 2014.

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 innebära 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 inställelsetid 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 natttid 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 föreskrift 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 parktiken. 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 ökade 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 boendeenhet 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 kostnadsutsökning 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.

Socialstyrelsen 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.

Sammanfattning av äldreförvaltningen synpunkter

Sammanfattningsvis anser äldreförvaltningen att det inte finns anledning att införa Socialstyrelsen förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden.

Äldreförvaltningen grundar detta ställningstagande på att det inte föreligger något uppenbart problem att äldre personer som bor i särskilda boenden i dagsläget inte får sina behov av service och omvårdnad tillgodosedda. Äldreförvaltningen anser inte heller att det föreligger några generella problem avseende bemanning i särskilda boenden som skulle peka mot att de som bor i sådana

boenden inte skulle få den hjälp och det stöd som de behöver oavsett tid på dygnet.

Socialstyrelsen anger att författningsförslaget syftar till att säkerställa att socialnämnden och den som bedriver verksamhet i form av särskilt boende ska leva upp till de krav som följer av lag. Äldreförvaltningen anser det oklart hur Socialstyrelsen menar att föreskrifter och allmänna råd skulle kunna leda till större följsamhet till krav som redan anses följa av rådande lagbestämmelser.

Bilagor

1. Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden.
2. Socialstyrelsens konsekvensutredning avseende förslaget till föreskrifter och allmänna råd.