

2014-12-16

YTTRANDE

SÄN 2014/525-739

Socialstyrelsen

Synpunkter på Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden, dnr 40184/2014

Nacka kommun har blivit inbjuden att lämna synpunkter på Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden.

Social- och äldre nämnden i Nacka kommun (nedan nämnden) ber därför att få anföra följande.

Sammanfattning

Nämnden anser att syftet att stärka den enskildes rätt att förstå vad beslutet om särskilt boende innebär i praktiken och att säkerställa god omvårdnad och stöd i särskilt boende genom regelbunden uppföljning är gott. Nämnden är dock tveksam till om föreskrifterna som helhet är tillräckligt värdeskapande för målgruppen. Delar av föreskriften finns redan reglerade i gällande lagar och riktlinjer, andra delar är otydliga eller stämmer inte med rådande rättstillämpning. De ekonomiska konsekvenserna av förändringarna har inte utretts i tillräcklig omfattning. Sveriges kommuner och landsting har gjort en omfattande juridisk utredning vars synpunkter nämnden till större delen instämmer i.

Nämnden tillstyrker inte förslaget i dess nuvarande form.

3 kap. Ansvar vid handläggning och uppföljning

Bemanning

Förslaget avseende bemanningskravet i dessa föreskrifter och allmänna råd är otydligt och når därmed inte sitt syfte. Det är oklart på vilket sätt det är tänkt att kommunerna ska säkerställa bemanning och att servicen och omvårdnaden kan genomföras i enlighet med genomförandeplaner i alla sina särskilda boenden. Skyldigheten gäller både för verksamhet som drivs i egen regi och enskilt bedrivna verksamheter. Bestämmelserna är utformade som om kommunerna har tillsyn över de enskilt bedrivna särskilda boendena vilket inte är fallet.

Omsorgspersonalens kompetens enligt 3 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen

I det nuvarande förslaget är kravet rörande omsorgspersonalens kompetens reglerat i både kapitel 3 och 4. Nämndens skyldigheter framgår emellertid av kommunallagen och det är därför inte nödvändigt med en reglering av detta i föreskrifterna. Nämnden anser också att dubbelreglering bör undvikas.

God kvalitet enligt 3 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen

Reglering finns i hälso- och sjukvårdslagen

Oavsett om verksamhet bedrivs i egen regi eller av extern utförare så har kommunen ett ansvar för att den som efter beslut av kommunen bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen erbjuds en god hälso- och sjukvård. Skyldigheten regleras redan i hälso- och sjukvårdslagen och kan därmed inte rekommenderas i allmänna råd. Nämnden föreslår därför att detta allmänna råd tas bort.

Dokumentation av beslut

Nämnden instämmer i att det är rimligt att den enskilde bör få sådan information att det står klart vad beslutet om särskilt boende innebär i praktiken. Enligt gällande rättspraxis är reglering av insatser på detaljnivå i särskilt boende en del av verkställighetsåtgärder och inte något som ska regleras i biståndsbeslut. Justitieombudsmannen (JO 2005/06 s. 182) har bl.a. framfört följande:

”Socialnämnden har inte någon skyldighet att i ett beslut om bistånd avseende särskilt boende närmare ange hur biståndet skall utformas. I de allra flesta fall anges i beslutet endast att sökanden beviljas bistånd i form av särskilt boende.” (s. 198)

Genomförandeplan

Nämnden ser inga hinder med att säkerställa att de särskilda boendena upprättar genomförandeplaner.

Uppföljning av beslut

Nämnden instämmer i att biståndshandläggaren bör följa upp beslut om särskilt boende för att säkerställa att den enskilde får den omvårdnad och service som han/hon behöver. Detta bör ske genom att biståndshandläggaren återkommande gör en behovsbedömning i samråd med den enskilde, eventuellt anhöriga och boendepersonal. Behovsbedömningen dokumenteras och ska ligga till grund för en regelbunden uppföljning av genomförandeplanen. Behovsbedömningen omfattar de områden som beskrivs i föreskrifterna och de allmänna råden. Genom detta arbetssätt uppnås flera viktiga mål:

- den enskilde får möjlighet att framföra sina behov till någon utanför boendet, som man inte är så beroende av
- biståndshandläggarna får på nämndens uppdrag en uppföljning på individnivå av omvårdnaden i de särskilda boendena.
- äldreheten får en uppföljning av att den bedömda individuella vårdresursnivån som reglerar ersättningen till boendet, stämmer med den omvårdnad den boende får i praktiken. Det har betydelse i de kommuner som likt Nacka har differentierad ersättning till boendet.

Behovsbedömning och uppföljning dokumenteras i den enskildes journal, och boendets sociala dokumentation, men särskilt beslut om insatser behövs inte.

En skyldighet att agera vid missförhållanden eller vid påtaglig risk för missförhållanden finns redan genom de s.k. lex Sarah-bestämmelserna. Skyldigheten gäller alla som fullgör uppgifter inom socialtjänsten. Om bestämmelserna möjligen innebär någon ytterligare skyldighet för kommunerna framstår som oklart. Enligt nämnden är det olämpligt med föreskrifter där kraven är så otydligt formulerade att kommunerna inte kan veta vad som krävs för att de ska vara uppfyllda.

4 kap. Ansvar vid genomförande av beslut i särskilt boende

1 och 2 §§ samt tillhörande allmänna råd

Bemanning

Orden bemanna/bemannat/bemanning medför enligt nämnden en inskränkning i kommunens möjlighet att styra över verkställigheten och minskar möjligheten till flexibla lösningar. Om formuleringen ”vara bemannat” byts ut mot ”ha tillgång till personal” så är det verksamhetens ansvar att lösa personalfrågan och verksamheten ges en möjlighet att skapa en organisation anpassad efter rådande förhållanden. I vissa fall kan man exempelvis ha en grundbemanning nattetid med en person och sedan använda kvälls- och nattpatrullspersonal vid behov. I andra fall kan det vara nödvändigt att flera personer samtidigt är i tjänst på boendet nattetid. Tillgången på personal måste vara anpassad efter vilka personer som för tillfället bor på boendet och efter att deras behov skiftar över tid.

Nämnden har i nuläget inga bostäder för äldre som har ett begränsat behov av insatser (ibland kallade servicehus). Om det blir krav på att även denna typ av boenden ska ha

personal på plats nattetid, när det kan räcka med tillgång till kvälls- och nattpatruller, kan detta vara något som begränsar möjligheten för Nacka att öppna denna typ av boende.

De ansvariga för verksamheten måste enligt nämndens uppfattning ha den bästa möjligheten att bedöma vilken personal som behövs och vilken organisering av personalen som är lämpligast – vilket också oftast varierar över tid. Det är synnerligen kostsamt att ha en överkapacitet på personalsidan och den situationen bör undvikas.

Begreppet utan dröjsmål

Inspektionen för vård och omsorg har ansett att kravet på hjälp utan dröjsmål inte är uppfyllt då den enskilde får hjälp inom en till sju minuter (se dnr. 8.7.1–7529/2014). En sådan tolkning gör att begreppet snarare får innebörden ”omedelbart”. Uttrycket utan dröjsmål bör därför strykas ur texten. Det är givetvis underförstått att då man snabbt uppmärksammat att en person är i behov av hjälp så ser man också till att snabbt utföra den insats som behövs. Alternativt ska begreppet enligt nämnden preciseras i tid eftersom tidsrymden påverkar behovet av resurser och beräkningen vid tillämpning av finansieringsprincipen.

Allmänna råd

Enligt nämnden måste ett tillägg göras i det allmänna rådets första stycke. Vid bedömningen av behovet av personal bör hänsyn även tas till de tekniska lösningar som kan finnas i boendet. Tekniska lösningar ersätter inte personal generellt sett men är ett bra komplement. Sådana lösningar kan vara bra inte bara på grund av lokalers utformning utan även för att det finns personer som blir störda, som upplever det som ett intrång om personalen gör för täta tillsynsbesök i den enskildes bostad eller som genom sådana besök känner sig övervakade i en negativ mening. Det sker också en snabb utveckling av tekniska hjälpmedel som efterhand måste kunna implementeras.

Genomförandeplan

Föreskriften bör, med anledning av ovan redovisade synpunkter, ändras. Texten ”med utgångspunkt i socialnämndens beslut om bistånd” kan t.ex. ändras till ” med utgångspunkt i den beskrivning av den enskildes behov som framgår av nämndens beslutsmotivering”.

Ekonomiska konsekvenser

Beräkningar som gjordes i samband med att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2012:12, om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden beslutades visade att kostnaden för utökad bemanning på Nackas särskilda boenden för äldre skulle bli ungefär 80 miljoner kronor per år. Hur mycket handledning till personalen på de särskilda boendena kommer att kosta är inte möjligt att beräkna.

Att årligen följa upp de drygt sexhundra Nackabor som bor på särskilt boende i Nacka beräknas kosta 1,2 miljoner kronor i utökade biståndshandläggartjänster. Till detta kommer kostnaderna för den personal på boendena som också ska medverka vid uppföljningarna.

Nämnden tillstyrker inte förslaget i dess nuvarande form. Om Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd ändå införs i föreslagen form föreslår nämnden att detta bör ske stegvis genom att respektive kommun tar fram en plan för hur det nya arbetssättet för uppföljning och beslut ska implementeras. Det kommer att ta tid innan arbetssättet är genomfört för alla drygt sexhundra Nackabor i särskilt boende.

Eva Öhbom-Ekdahl
Ordförande
Social- och äldrenämnden i Nacka

Anne-Lie Söderlund
Enhetschef
Äldrenheten