

Vård och Omsorg
Greger Bengtsson

Ekonomiska konsekvenser av Socialstyrelsens förslag till föreskrifter för äldre personer i särskilda boenden

I SKL:s remissvar till Socialstyrelsen rekommenderar förbundet Socialstyrelsen att inte fatta beslut om föreskrifterna. Regering, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting bör istället gemensamt verka för förstärkt kvalitet och en bemanning efter behov på de särskilda boendena genom ett systematiskt kvalitetsarbete av kompetenta medarbetare.

Sammanfattning

Föreskrifterna beräknas ge en kostnadsökning för kommunerna med 1,8 miljarder kronor med avseende på ökad nattbemanning samt administration för beslut och genomförandeplaner. Därutöver tillkommer de kostnader som förväntas uppstå om beslutet om service och omvårdnad ska kunna gå att överklaga i domstol. En uppräknig av dessa kostnader landar på 3 miljarder kronor. Det är relativt få kommuner som har besvarat den frågan så den uppräknade kostnaden bedöms därför vara osäker, men ger ändå en hint om att det kan röra sig om stora kostnader. Därför är ytterligare analyser nödvändiga nu, alternativt att man gör en uppföljning efter 1–2 år med en retroaktiv reglering.

Bakgrund

I en konsekvensanalys till Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden (SOFS 2012:12) finns en bedömning av kostnadsökningar för landets kommuner. De uppskattades genom räkneexempel till 4–11 miljarder kronor.

I det förslag till *föreskrifter och allmänna råd om ansvaret för äldre personer och bemanning i särskilda boenden* (SoS 2014-11-11) beräknas den sammantagna kostnadsökningen enligt SoS till 258–1003 miljoner kronor trots att antalet äldre personer som omfattas är cirka 50 procent fler.

SoS skriver också att detta enbart är räkneexempel och att kostnaderna kan vara såväl högre som lägre. Myndighetens nuvarande bedömning av kostnadsökningarna baseras på den tidigare konsekvensutredningen, intervjuer med tre biståndsbedömare, tre enhetschefer samt handläggare på IVO, Äldrecentrum och en statistiker för lönestatistik på SKL.

Hur stora blir kostnadsökningarna?

I syfte att få en säkrare uppfattning av vad föreslagna föreskrifter skulle ge för effekter har SKL skickat en enkät till 84 kommuner (82 procent svarade) och bitt om deras bedömning av vad föreskrifterna kommer att medföra. Vi har frågat om en bedömning som utgår från skrivningen i de föreslagna föreskrifterna och en jämförelse med nuläget. Vi har särskilt påpekat att de inte ska utgå från bemanningstalen som fanns i SoS första konsekvensbeskrivning avseende de s.k. demensföreskrifterna.

Urvalet av kommuner är gjort för att säkerställa att svaren ska vara representativa för landets kommuner.

Nattbemanning

SoS har utgått från att 58 procent av de särskilda boendena har en otillräcklig bemanning idag. Höjs bemanningen med 0,01 heltid bedömer de kostnadsökningen till 258 miljoner. En ökning med 0,04 heltider skulle ge en kostnadsökning med 1003 miljoner.

Enligt kommunerna (46 svar) kommer nattbemanningen i genomsnitt att behöva öka från 0,15 till 0,18 årsarbetare per plats. Genomsnittet inkluderar även de kommuner som inte behöver öka bemanningen.

Med en årskostnad på 554 000 kronor för en undersköterska och 96 000 platser innebär ökningen med 0,03 årsarbetare en kostnadsökning på 1,6 mdkr.

Dokumentation av beslut

I beslutet om bistånd ska framgå vilken service och omvårdnad som den enskilde ska få. SoS har bedömt att mertiden för biståndsbesluten till 75 minuter per beslut motsvarande 8,6 miljoner samt en engångskostnad, 16,9 miljoner, för biståndsbeslut för personer som redan idag bor på särskilda boenden

Kommunerna (34 svar) uppskattar extratiden för att fastställa och dokumentera service och omvårdnad i besluten till 2 tim och 22 min.

Med en årskostnad på 687 000 kronor för en biståndsbedömare och 96 000 platser betyder extratiden en kostnadsökning på 85 mnkr. Beräkningen baseras på 1 beslut per plats och år. Sannolikt är det fler beslut per år pga relativt hög omsättning och att även korttidsboende ingår.

Uppföljning av biståndsbeslut

Socialnämnden ska regelbundet följa upp besluten. SoS uppskattar tiden till 45 minuter per uppföljning och kostnadsökningarna till 5,6 miljoner.

Kommunerna (60 svar) uppskattar att en uppföljning tar 63 min per beslut och att det i genomsnitt behöver göras 1,7 gånger per år.

Motsvarande beräkning som ovan ger 58 mnkr.

Upprätta och följa upp genomförandeplan

Genomförandeplan ska upprättas och regelbundet följas upp. SoS uppskattar här upprättandet av en plan tar 2 timmar och att kostnadsökningarna för detta är 15,3 miljoner för upprättandet av planer, 12,5 miljoner för uppföljning (30 minuter per genomförandeplan) samt en engångskostnad för upprättande av planer för personer som idag redan bor på boenden 49,9 miljoner.

Enligt kommunerna (60 svar) tar det i genomsnitt 1 tim 43 min att upprätta en genomförandeplan. Uppdatering 2,4 gånger per år, vilken beräknas ta 54 min per gång.

Kostnaderna för att upprätta planerna (av undersköterska) beräknas till 46 mnkr, baserat på 1 plan per plats och år. Uppdateringarna (av undersköterska) beräknas till 60 mnkr.

Konsekvenser om besluten blir överklagningsbara

SoS har valt att inte kostnadsberäkna detta.

Av de 67 kommuner som besvarat frågan har 48 svarat att det blir ökade kostnader av förslaget, 8 har svarat att det inte leder till ökade kostnader och 11 vet inte. Av de 48 kommunerna har 20 gjort en bedömning av kostnadsökningen. Underlaget är för litet för att kunna göra en uppräknig till riksnivå. Men om vi ändå gör det så rör det sig om en kostnadsökning på drygt 3 miljarder kronor. Osäkerheten är mycket stor men ger ändå en hint om att det kan röra sig om stora kostnader. Det finns därför anledning att antingen göra en ny undersökning eller att göra en beräkning i efterhand för att fastställa kostnadsökningen, t ex genom en kontrollstation efter 1 eller 2 år.

Det är värt att notera att en mycket stor del av kommunerna svarar att förslaget kommer att leda till ökad administration.

De 48 kommunerna har förklarat orsakerna till kostnadsökningarna på följande sätt.

Ökad bemanning dag	31
Ökad bemanning kväll	30
Ökad bemanning helg	28
Ökad administration för överklagande	25
Ökad bemanning biståndsbedömare	46

Lönekostnader

Lönerna baseras på de senaste uppgifterna, novemberstatistiken 2014. Medellönen för en undersköterska var då 23 250 kr/mån och för en biståndsbedömare 28 830 kr/mån. För att nå 2015 års lön har vi lagt på 2,5 procent. Till månadslönen ska läggas övriga lönekostnader som personalomkostnader (38,46 %), semesterkostnad (12 %) och övriga overheadkostnader (skattas till 25 %). Genomsnittligt utbetalt OB-tillägg ingår

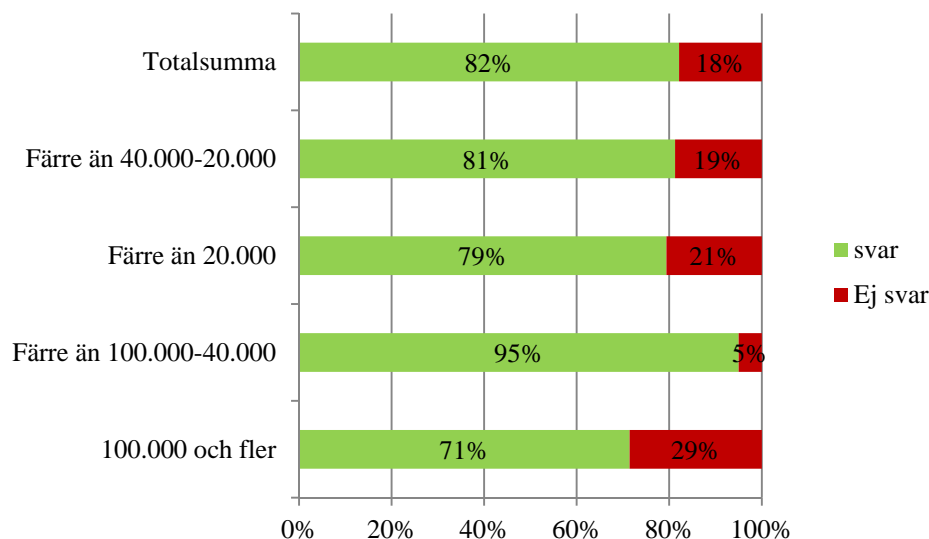
inte i beräkningen. Årskostnaden för 2015 uppgår då till 554 tkr för en undersköterska och 687 tkr för en biståndsbedömare. För att skatta en timkostnad utgår vi från en årsarbetstid på 1 920 timmar.

Kvalitetsutvärdering av enkäten

Undersökningens representativitet och bortfallsanalys

Undersökningen är baserad på ett urval av 84 kommuner. Kommunerna har delats in i fyra kategorier utifrån befolkningsstorlek där samtliga av de största kommuner är med (100 000 och fler), varannan av de näst största kommunerna (mindre än 100 000 till 40 000), och var femte av kommunerna med befolkningsstorlek under 40 000 till 20 000 samt under 20 000. Utifrån dessa urvalsgrupper har kommuner till viss del valts ut slumpmässigt och till viss del valts ut från kriteriet att de har särskild kännedom om frågeställningarna i enkäten. Detta då uppgifterna i enkäten ansågs vara svåra för en kommun att få fram och det fanns en fördel att tillfråga de kommuner som gjort en uppskattning av vad förändringarna kan komma att innebära. Ungefär hälften är slumpmässigt utvalda.

Svarsfrekvensen blev 82 procent och bortfallet är relativt jämt fördelar mellan urvalsgrupperna. Den grupp som hade lägst svarsfrekvens, 71 procent, var de största kommunerna och de med högst svarsfrekvens var de näst största kommunerna med 95 procent svarande.



SKL tar fram en kommungruppsindelning för att kunna beskriva kommunerna utifrån fler parametrar än enbart befolkningsstorlek. I urvalet ingick minst en kommun i varje kommungrupp och i svaren har minst en kommun från varje kommungrupp deltagit i undersökningen. Den kommungrupp som har lägst svarsfrekvens, 40 procent, är

förortskommuner till större städer. Även besöks- och turistnäringkommuner har en relativt låg svarsfrekvens, 50 procent. Över lag har de flesta kommungrupper god svarsfrekvens vilket bör ge frågeställningen en god bild av hur landets olika kommuner förhåller sig till frågeställningarna i enkäten.

Sett till svarsfrekvensen och bortfallsanalysen kan man anse att undersökningen är representativ för landets kommuner då bortfallet är lågt och inte snedvridet.

Då det finns en variation mellan kommunerna sett till befolkningsstorlek har en del av svaren viktats utifrån urvalsgrupperna för att säkerställa att resultaten inte blir snedvridna eller missvisande.

Frågornas och resultatens kvalitet

I de flesta fall har en majoritet svarat på frågorna. Svarsrekvens och i vissa fall partiellt bortfall redovisas för respektive fråga.

För ett par frågor har det varit få svarande, detta har mestadels berott på att få kommuner har berörts av frågan och beror inte på partiellt bortfall. Dessa frågor kommer inte att redovisas. Detta rör uppgifter om obemannade boenden på natten.

Då flera frågor berör antalsuppgifter/sifferuppgifter i fritextsvar har siffrorna krävt granskning. Samtliga antalsuppgifter har granskats och i de fall det har funnits oklarheter har kommunerna kontaktats och i de fall det har förekommit felaktiva uppgifter har detta rättats till. De siffror som redovisas anses därmed hålla en god kvalitet. I de fall det finns svårigheter att göra skattningar kommer detta att redovisas tydligt. Så är fallet för fråga rörande uppskattning om ökade kostnader.

Kommunerna har även tillfrågats om undersökningen där frågorna i) ger undersökningen en rättvisande bild av verksamheten, ii) var frågorna svåra att besvara samt iii) en öppen kommentarsmöjlighet där kommunerna har kunnat tycka till om enkäten och förtydliga sina svar.

Något mer än hälften, 54 procent, ansåg att undersökningen gav en rättvisande bild av verksamheten, dock ansåg 46 procent att den inte gjorde detta. Vid en gradering av hur svåra frågorna var att besvara på en fyrgradig skala svarade 43 procent att frågorna var ganska enkla och 36 procent att frågorna var ganska svåra. Det var åtta procent som ansåg att frågorna var mycket enkla och 13 procent som ansåg att de var mycket svåra. Sammantaget ger detta en bild av att frågorna var godkända men att det var en svår undersökning att besvara på grund av uppgifternas karaktär. De öppna svarsalternativen bekräftar att kommunerna hade svårt att få fram bra underlag för beräkningarna och en del uppgav att ett par av uppgifterna eventuellt var underskattade:

- *”Svåra frågor att svara på eftersom behoven och insatserna kommer vara väldigt varierande.”*

- ” Stor osäkerhet, för många variabler som inte går att beräkna. Vad är det som ska följas, regelstyrning eller kvalitet? Är det standardisering eller personcentrering som ska styra? Frågorna i enkäten speglar dilemmat med regelstyrning.”
- ”Har här svarat att uppföljning av beslut i genomsnitt behöver följas upp 1 gång per år. Men - äldres behov ändras ofta och ska besluten, inte bara genomförandeplanerna, vara aktuella är det troligt att uppföljning av beslut behöver ske oftare. Har också svarat att preciserade beslut kommer att medföra ökade bemanning dag, kväll och helg. Detta då det med preciserade beslut kommer att vara svårare att prioritera bort och kanske också prioritera om i det dagliga arbetet. Om det innebär en garanti för att den enskilde får beslutade insatser kan diskuteras - om så inte är fallet går det ju inte att överklaga, då det finns ett gynnande beslut.”

Kommunernas kommentarer har använts för att rätta till oklarheter i vissa uppgifter och kvalitetssäkra uppgifterna. En pilotenkät skickades även ut till ett par kommuner och revidering gjordes utifrån kommunernas synpunkter i syfte att förtydliga enkäten.

För tre frågor används intervaller där kommunerna skulle uppskatta tidsåtgång. Många kommuner svarade det högsta intervallet vilket var över 2 tim och 15 min. Detta innebär att resultatet från dessa frågor troligtvis innebär en underskattning av tidsåtgången för kommunerna.