

Rättsavdelningen
Katrin Westlund
katrin.westlund@socialstyrelsen.se

Konsekvensutredning – förslag till nya föreskrifter om säkra besök i särskilda boendeformer för äldre under covid-19 pandemin

1. Bakgrund

Som ett led i att begränsa smittspridningen till särskilda boenden för äldre (SÄBO) beslutade regeringen om förbud mot besök på dessa boenden från den 1 april 2020¹. Innan dess fanns en rekommendation från Folkhälsomyndigheten och regeringen om att avstå från att göra besök på SÄBO. Förordningen om besöksförbudet gäller till den 30 september.

Socialstyrelsen har i uppdrag av regeringen att utifrån sitt verksamhetsområde analysera om det tillfälliga besöksförbudet i SÄBO för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19, bör fortsätta att gälla efter den 30 september 2020. Om myndigheten gör bedömningen att det är möjligt och lämpligt att besöksförbudet upphör att gälla den 30 september 2020, ska myndigheten redovisa vilka regelverk på myndighetsnivå som kan ersätta det. De redovisade regelverken ska i så fall kunna tillämpas från och med den 1 oktober 2020 och bidra till att spridningen av sjukdomen covid-19 förhindras.

2. Beskrivning av problemet och vad Socialstyrelsen vill uppnå

När förordningen om det tillfälliga förbudet mot besök i särskilda boendeformer för äldre upphör är den som bor på SÄBO fri att själv ta emot besök som hen önskar. Dock kvarstår skyldigheten som var och en har att genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka

¹. Förordningen (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19).

till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar enligt 2 kap 1 § smittskyddslagen (2004:168), SmL. Vidare gäller de föreskrifter och allmänna råd samt rekommendationer som Folkhälsomyndigheten utfärdat.

I Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. finns bestämmelser och allmänna råd riktade till kommunala verksamheter och verksamheter i enskild regi. I författningen finns även allmänna råd riktade till var och en med rekommendationer om hur man bör agera för att minska risken för smittspridning. De gäller även för de som bor i SÄBO och deras eventuella besökare.

Syftet med de föreslagna föreskrifterna är att tydliggöra verksamheternas ansvar vid besök. Ett annat syfte är att de som bor på SÄBO och deras besökare ska känna sig trygga i att verksamheten skapat de förutsättningar som krävs för säkra besök. Med föreskriften vill Socialstyrelsen uppnå ett enhetligt och nationellt stöd för hur verksamheterna ska agera när det inte längre finns ett besöksförbud.

En ny biståndsbedömd särskild boendeform infördes i april 2019, biståndsbedömt trygghetsboende för äldre. Insatsen syftar till att öka tryggheten för äldre personer som inte är trygga med att bo kvar hemma. Målgruppen behöver inte vård och omsorg dygnet runt, utan insatsen syftar till att bryta isoleringen och öka tryggheten genom bland annat gemensamma måltider och aktiviteter. Det är frivilligt för kommunen att inrätta denna boendeform. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2020 är det 14 kommuner som uppger att de har inrättat biståndsbedömt trygghetsboende, med sammanlagt 825 platser.

Socialstyrelsen bedömer att biståndsbedömt trygghetsboende inte bör omfattas av de föreslagna föreskrifterna. Detta på grund av att det inte på samma sätt som i SÄBO finns en fast personalgrupp knuten till boendet. De som bor i ett biståndsbedömt trygghetsboende har inte heller samma omsorgsbehov dygnet runt. De personer som bor i boendet och är i behov av stöd kan istället ansöka om hemtjänst. Det innebär att i ett biståndsbedömt trygghetsboende bor både personer med och utan hemtjänst. Om kommunen har någon form av valfrihetssystem så innebär det också att hemtjänsten kan utföras av olika aktörer.

3. Alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd

Ett alternativ till de föreslagna föreskrifterna skulle kunna vara att enbart sammanställa och sprida kunskap till verksamhetsansvariga. Detta skulle enligt Socialstyrelsens mening inte möta behovet ett nationellt stöd som många kommuner efterfrågar. Det skulle inte heller ge samma tydliga stöd för de verksamhetsansvariga.

4. Berörda av regleringen

Verksamhetsansvariga för de boenden som förordningen omfattar samt de som bor i sådana boenden och deras närstående.

5. Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Myndighetens beslutanderätt grundar sig på bemyndiganden i 8 kap. 1 § 2 och 5 § socialtjänstförordningen (2001:937).

6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Socialstyrelsen bedömer att det inte finns EU-rättslig reglering på det område som förslaget till föreskrifter gäller.

7. Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger således uttryck för en proportionalitetsprincip. Författningsförslaget innebär vissa nya krav på den som bedriver verksamhet i form av särskilda boenden för äldre och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Syftet med författningsförslaget är att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 vid besök i det särskilda boendet. Sjukdomen har tidigare drabbat många äldre på särskilda boenden hårt. Vid ett upphörande av det nu rådande besöksförbudet är det angeläget att verksamhetsansvariga agerar förebyggande och vidtar åtgärder för att minska risken för spridning av sjukdomen på särskilda boenden. De regler som föreslås bygger till stor del på regler som redan finns för systematiskt kvalitetsarbete. Socialstyrelsen bedömer att regelverket kan anses utgöra en sådan inskränkning i den kommunala självstyrelsen som är proportionerlig.

8. Kostnader och andra konsekvenser

Erfarenheter visar att kommunernas arbete med att göra anhörigbesöken säkra för att förhindra smittspridning i boenden under rådande besöksförbud har ställt helt andra krav på arbetsinsats från personalen, men även insatser och hjälp från kommunens förvaltningar. Kommunerna har planerat för och gjort ommöblering både inomhus och utomhus, informerat besökare om förändrade rutiner för besök samt planerat sin personalstyrka för att kunna avsätta tid för besöken. En del kommuner har också gjort inköp av plexiglas.

Kommunerna har utifrån sina förutsättningar försökt arbeta för att situationen ska vara så säker för boende, besökare samt personal så att smittspridningen hindras.

Om det tillfälliga besöksförbudet upphör att gälla innebär förslagen till nya föreskrifter vissa merkostnader för verksamheterna. Nedan redovisar myndigheten de uppskattade kostnaderna för förslag på föreskrifter. Myndigheten har skickat ut frågor till 6 kommuner i Sverige i olika storlek. Fyra kommuner har inkommit med svar som använts som underlag till beräkningarna.

Uppgifter från vårdgivarregistret redovisas i nedanstående tabell angående verksamheter som rör särskilt boende för äldre som omfattats av besöksförbudet sedan mars månad.

Antal verksamheter, privat och offentligt drivna

Typ av organisation	Äldreboende
Offentlig	1441
Kommun	1428
Region	13
Privat	310
Bolag	262
Enskild firma	2
Förening	22
Övriga privata	24
Totalt antal	1751

Källa: IVO Vårdgivarregister, uttag 2020-08-19.

I nedanstående tabell redovisas de personalkostnader som ligger till grund för de angivna beräkningarna.

Personalkostnader, medelvärde för privat och offentlig regi

Personalkategori	Månadslön, kr	Månadskostnad, inkl. sociala avgifter*, kr	Årskostnad, kr	Timkostnad, kr
------------------	---------------	--	----------------	----------------

Undersköterska	28 550	52 532	630 384	349
Medicinsk ansvarig sjuksköterska**	41 800	76 912	922 944	510
Verksamhetschef (enhetschef inom äldreomsorg, nivå 2)	42 600	78 384	940 608	520

Källa: SCB Lönestatistik

* Sociala avgifter om 84 % har inkluderats med 12 % semesterersättning, 31,42 % arbetsgivaravgift och 25 % overheadkostnad.

**Källa månadslön MAS: Yrkeskollen

Rutiner

Socialstyrelsen föreslår att den verksamhetsansvarige ska fastställa rutiner för hur man ska arbeta i boendet för att följa rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare, samt att vid utformandet av rutinerna ska det uppmärksammas och beaktas om det finns olika behov hos de boende som innebär att hänsyn behöver tas till dessa behov vid utformande av rutinerna.

Myndigheten uppskattar att det krävs cirka 10 arbetstimmar för exempelvis verksamhetschef att fastställa rutiner för hur man ska arbeta i boendet, till en kostnad om 5 200 kr per verksamhet. Arbetstiden och kostnaden kan dock variera beroende på verksamhetens storlek och befintliga rutiner. Kostnaden för arbetet med att fortlöpande se över rutiner och revidera dem vid behov har myndigheten svårt att uppskatta då det är oklart hur ofta revideringar kan komma att behöva göras samt hur omfattande revideringarna kommer behöva vara. För landets totala antal särskilda boenden för äldre kan totalkostnaden uppskattas till drygt 9 miljoner kronor.

Riskanalys

Den föreslagna 5 § är en hänvisning till befintlig reglering i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och medför inga ytterligare kostnader.

Den föreslagna 6 § specificerar att i det fortlöpande arbetet med riskanalyser ska det bedömas vilka risker besök i boendet kan medföra och vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska risken för smitta i samband med besök. Det kan för vissa verksamheter vara ett nytt åläggande om sådana risker tidigare inte tagits i beaktning i de riskanalyser som gjorts. Myndigheten uppskattar att arbetet med att bedöma vilka risker besök i boendet kan medföra kräver 5-15 arbetstimmar för exempelvis verksamhetschef, till en kostnad om 2 600-7 800 kr per verksamhet. För landets totala antal särskilda boenden för

äldre kan totalkostnaden uppskattas ligga i spannet 4,5-13,7 miljoner kronor.

Ledarskap

Socialstyrelsen föreslår att personal som arbetar i boendet ska ha tillgång till stöd från arbetsledare om svåra situationer uppstår med besökare eller boende vid besök. Arbetet med ett sådant stöd från arbetsledare, vilket exempelvis skulle kunna vara en verksamhetschef, bör innebära en omprioritering av arbetsuppgifter som endast för med sig en försumbar kostnad.

Kompetens

Den kompetens och rutiner som föreslås att verksamhetsansvarige ska säkerställa att personalen har god kännedom om är en hänvisning till befintlig reglering och innebär inga ytterligare kostnader för verksamheter.

Information

Myndigheten föreslår att den verksamhetsansvarige ska se till att boende och besökare får information om vilka rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare utfärdat för att minska risken för smitta vid besök. Myndigheten uppskattar att ett sådant krav kräver cirka 1 arbetstimme veckovis för varje enskild verksamhetschef, för att uppdatera och sprida befintlig information gällande rekommendationer för besökare och boende i verksamheten. Vid en timkostnad om 520 kr veckovis kan kostnaden per verksamhet uppskattas till 27 100 kr årligen.

Hygien

Socialstyrelsen föreslår att den verksamhetsansvarige ska se till att det finns möjlighet för besökare att tvätta händer med tvål och vatten eller handdesinfektion vid besök. Myndigheten har efterfrågat information om vilka merkostnader i form av inköpskostnader för utökad användning av desinfektionsmedel som ett sådant förslag innebär för kommunerna. De uppskattade kostnaderna för utökade inköp av desinfektionsmedel för besökare uppgår till cirka 4 000-50 000 kr per månad, beroende på antal verksamheter i kommunen.

9. Effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

De föreslagna föreskrifterna riktar sig på samma sätt till samtliga verksamheter som bedriver verksamhet i form av särskilda boendeformer för äldre. De konsekvenser som beskrivits ovan i avsnitt 8 gäller därför även för särskilda boenden som bedrivs av företag i enskild regi. De föreslagna föreskrifterna bedöms inte i övrigt medföra några effekter för företags förutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

10. Ikraftträdande och informationsinsatser

Föreskrifterna ska vara tillämpliga från den 1 oktober 2020 enligt regeringens uppdrag. Tiden för framtagande av författningen har varit knapp. Om besöksförbudet upphör att gälla den 30 september kommer ikraftträdandet att behöva sättas till den dag då författningen utkommer från trycket.

För att stötta verksamheterna på bästa sätt när besöksförbudet tas bort ser vi att det behövs fler kommunikativa insatser utöver att informera om den nya föreskriften. Socialstyrelsen ska därför ta fram stöd som verksamheterna kan använda när de planerar för att genomföra säkra besök. Dessa publiceras på Socialstyrelsens webbplats.

Stöden som planeras är en checklista som verksamhetsansvariga kan använda tillsammans med personalen för att fundera på hur man kan underlätta säkra besök, en affisch som kan sättas upp i exempelvis personalrum med saker att tänka på för att underlätta säkra besök samt frågor och svar om vad som gäller när besöksförbudet tas bort.

Socialstyrelsen samarbetar med Folkhälsomyndigheten gällande den information som tas fram i uppdraget.

11. Kontaktperson

Katrin Westlund
katrin.westlund@socialstyrelsen.se
Tel: 075-247 3520