

Tjänsteutlåtande

Socialförvaltningen

Till Vård- och omsorgsnämnden

Datum 2022-03-11

Dnr VON 2022/0006

Svar på uppdrag att se över organisatoriska och ekonomiska konsekvenser av att införa platsgaranti på särskilt boende för 90-åringar och äldre

Sammanfattning

Vård- och omsorgsnämnden har fått i uppdrag av Kommunfullmäktige att se över organisatoriska och ekonomiska konsekvenser av att införa platsgaranti på särskilt boende för 90-åringar och äldre. En kartläggning av hur det ser ut i Österåkers grannkommuner bl a Danderyd, som har platsgaranti, ska enligt uppdraget göras.

Beslutsförslag

Vård- och omsorgsnämnden föreslår Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslå Kommunstyrelsen föreslå Kommunfullmäktige besluta

Att med hänvisning till nedanstående inte införa platsgaranti på särskilt boende för äldre:

- Lagstöd för att införa platsgaranti enbart utifrån ålder saknas.
- Det skulle riskera att innebära en ökad kostnad för kommunen
- Det finns risk att det mellan boendena blir en konkurrens om personerna 90 plus och äldre, som har fått beslut genom platsgarantin, om ersättningen för denna målgrupp blir samma som för de med mer omfattande hjälpbehov.
- Platsgaranti enligt uppdraget inte finns i närliggande kommuner.
- Det på sikt skulle kunna leda till en platsbrist på särskilt boende i kommunen.

Bakgrund

Vård- och omsorgsnämnden har fått i uppdrag av Kommunfullmäktige 2021-10-25 i budget 2022 och verksamhetsplan 2022-2024 att utreda de organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av att införa platsgaranti på särskilt boende för 90 åringar och äldre. I rapporten "Organisatoriska och ekonomiska konsekvenser av att införa platsgaranti på särskilt boende för 90 åringar och äldre" görs en översyn över hur det ser ut i närbelägna kommuner samt belyses ekonomiska konsekvenser. Vidare presenteras bakgrund i form av lagstiftning, befolkningsunderlag samt övriga konsekvenser av ett eventuellt införande.

Förvaltningens slutsatser

Särskilt boende är en behovsprövad boendeform enligt Socialtjänstlagen. I 4 kap 1 § Socialtjänstlagen står "Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt."

Tjänsteutlåtande

En lagändring som genomfördes 2018 innebär att kommunerna under vissa förutsättningar kan erbjuda hemtjänst till äldre personer utan behovsprövning. Detta gäller dock endast hemtjänst. Det innebär att en bedömning av en persons hjälpbehov samt om behoven kan tillgodoses på annat sätt behöver göras innan en insats som särskilt boende beviljas. Något lagstöd för att enbart beviljas insatsen utifrån ålder finns därför inte. I Österåkers kommuns riktlinjer för bedömning av insatser till äldre personer enligt Socialtjänstlagen står även att särskilt boende beviljas till personer med varaktigt behov av omfattande vård och omsorgsinsatser dygnet runt som inte kan tillgodoses med t.ex. hemtjänst. En ändring av denna skrivelse skulle därför behöva göras om en platsgaranti för personer över 90 skulle införas.

Vid en kontakt med kommuner i Österåkers närhet, Täby, Danderyd, Vallentuna, Upplands-Väsby, Sigtuna och Lidingö har det framkommit att endast Danderyd har någon form av platsgaranti för 90-åringar och äldre. Det görs dock där en bedömning av behovet och endast ålder är inte tillräckligt för att beviljas särskilt boende.

En granskning av befolkningsutvecklingen såväl nationellt som lokalt har gjorts. I Österåker såväl som i riket i övrigt framkommer en stor ökning av våra allra äldsta över 90 år. I dagsläget finns ett antal lediga platser på de särskilda boenden som ligger i Österåkers kommun. Vid införandet av en platsgaranti kan dock kommunen hamna i en situation där det blir fullt på de särskilda boendena och ett antal platser upptas av personer som enligt nuvarande kriterier och rådande lagstiftning inte skulle beviljas plats. Detta i sin tur kan göra att personer med ett mer omfattande behov får vänta på plats längre än vad som annars skulle vara fallet. En konkurrenssituation skulle även kunna inträffa om ersättningen per dygn blir samma för en person med stora omvårdnadsbehov som för en person med betydligt mindre omfattande behov. Detta då det skulle vara ekonomiskt gynnsamt för utförarna att ha personer utan så stora hjälpbehov boendes på deras boende.

Ekonomiskt skulle ett införande av platsgaranti för personer 90 år och äldre kunna innebära ökade kostnader för kommunen. Detta då den genomsnittliga kostnaden för ett dygn på särskilt boende motsvarar 137 hemtjänsttimmar/månad och det då skulle kunna vara personer med betydligt mycket mindre behov än så placerade på särskilt boende. Dessutom skulle platserna kunna vara "belagda" längre och det skulle kunna uppstå en platsbrist.

Förvaltningens slutsats är att ett införande av platsgaranti på särskilt boende för personer 90 år och äldre inte bör genomföras mot bakgrund av de i beslutsförslaget angivna orsakerna som närmare beskrivs i den rapport som biläggs detta tjänsteutlåtande.

Bilaga

Rapport Organisatoriska och ekonomiska konsekvenser av att införa platsgaranti på särskilt boende för 90-åringar och äldre

Susanne Kiesel
Socialdirektör

Åsa Lundgren
Enhetschef

Karin Leo

Digitala Signaturer

Signerad med: Anställda
Signerad av: Åsa Lundgren, Enhetschef
Datum: 2022-03-15 12:08 +01:00

Signerad med: Anställda
Signerad av: Susanna Cleveborg Kiesel, Socialdirektör
Datum: 2022-03-15 15:44 +01:00

Rapport
Projektbeställare: Vård- och omsorgsnämnden
Projektledare: Karin Leo

Datum: 2022-03-11
Version: 1.1

Rapport gällande organisatoriska och ekonomiska konsekvenser av att införa platsgaranti på särskilt boende för 90-åringar och äldre



Organisatoriska och ekonomiska konsekvenser av att införa platsgaranti på särskilt boende för 90-åringar och äldre

Vård- och omsorgsnämnden fick av Kommunfullmäktige i budget 2022 och verksamhetsplan 2022-2024 i uppdrag att utreda de organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna av att införa platsgaranti på särskilt boende för 90-åringar och äldre.

Informationen har sammanställts efter telefonkontakt med och skriftlig information från Sveriges kommuner och Regioner SKR, samtal med enhetschefen för enheten för stöd till äldre och funktionsnedsatta, telefonsamtal med biståndshandläggare i Danderyds kommun och mailkontakt med biståndshandläggare i kranskommuner.

Skriftligt material i form av kartläggningen av Sveriges äldre 2022 från SCB, meddelandeblad nr 3 2018 från Socialstyrelsen, Socialstyrelsens rapport "Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre" från 2021, riktlinjer för bistånd enligt socialtjänstlagen till äldre och till personer med funktionsnedsättning VON 2019/0059-730 samt statistik gällande befolkningsutveckling inhämtad från kommunens befolkningsprognos, gjord av Sweco 2021.

Särskilt boende för äldre

Särskilt boende för äldre är en behovsprövad boendeform enligt Socialtjänstlagen. Kommunerna är enligt 5 kapitlet 5 § i Socialtjänstlagen skyldiga att tillhandahålla särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd.

I 4 kap 1 § Socialtjänstlagen regleras rätten till bistånd. "Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt"

"Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv."

En lagändring som ger kommunerna möjlighet att under vissa förutsättningar erbjuda hemtjänstinsatser till äldre personer utan behovsprövning, 4 kap 2 a § Socialtjänstlagen, trädde i kraft 2018-07-01. Denna ändring gäller dock enbart hemtjänst och är inte tillämplig när det gäller ansökan om särskilt boende. Vid samtal med SKR i januari 2022 framkommer att några kommuner haft uppe frågan om att erbjuda särskilt boende för personer över en viss ålder utan behovsprövning. De har dock inte gått vidare med frågan då det inte finns något lagstöd för detta.

Utöver lagstiftningen har kommunerna riktlinjer samt andra lokala rutiner och stöddokument som stöd vid handläggningen av ansökningar enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen. I Österåkers kommuns riktlinjer går att läsa följande gällande särskilt boende:

”Bistånd med permanent särskilt boende beviljas personer med ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser dygnet runt och som inte kan tillgodas i den egna bostaden med hjälp av hemtjänstinsatser eller på annat sätt.

Behovet av särskilt boende ska grundas sig på en helhetsbedömning där den enskildes situation och möjligheter vägs samman med fysiska, sociala, medicinska, psykiska och existentiella behov. Otrygghet och oro kan vara ett skäl.”

Särskilt boende i kommuner i Österåkers närhet

Vid en kartläggning av hur det ser ut i de närliggande kommunerna Täby, Danderyd, Lidingö, Upplands-Väsby, Sigtuna och Vallentuna framkommer att endast Danderyd har något som liknar platsgaranti. Danderyd har en skrivelse där det står att man för personer 90 år och äldre ska ta extra hänsyn när det gäller otrygghet och osäkerhet. Det görs dock fortfarande en bedömning av den sökandes behov men kriterierna är inte lika skarpa som för personer under 90 år.

Prognos gällande befolkning och behov

Dagens äldre har enligt SKR bättre hälsa än för en generation sedan. Enligt uppgifter från SCB har antalet personer i Sverige över 60 år ökat med 65 procent, den största ökningen är 90 år och äldre.

I Socialstyrelsens skrift ”Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre” framkommer att andelen äldre personer som är 65 och äldre och som bor på särskilt boende har minskat från 5.3 procent till 4 procent mellan 2010-2019.

2021 hade Österåkers kommun 47 686 invånare. Av dessa var 321 personer 90 år eller äldre. Prognosen för de närmaste åren ser ut enligt följande :

	2021	2022	2023	2024	2025	2030
0 år	501	519	520	535	547	714
1-5 år	2 951	3 060	3 119	3 184	3 248	4 082
6-15 år	6 455	6 534	6 569	6 649	6 741	7 783
16-18 år	2 051	2 077	2 054	2 035	2 014	2 226
19-64 år	26 929	27 791	28 183	28 648	29 079	34 191
65-79 år	6 649	6 684	6 615	6 503	6 473	7 258
80-89 år	1 829	1 998	2 201	2 452	2 675	3 256
90+	321	352	381	401	419	632
Totalsumma	47 686	49 015	49 641	50 406	51 197	60 142

Det går således att se att det finns en allt större andel personer som är 90 år och äldre i Österåkers kommun de närmaste 10 åren.

Beläggning

Vård- och omsorgsnämnden förfogar över 548 platser i särskilt boende. 10 platser i egen regi och 168 enligt LOU. Inom kommunen finns ytterligare platser på särskilda boenden med vilka nämnden har 270 platser enligt LOV. Behovet av särskilt boende var i december 2021 267 platser.

Boende och hälsosituation hos äldre

I SCB:s kartläggning av Sveriges äldre från 2022 framkommer att i åldrar över 90 år är specialbostad för äldre och funktionshindrade den vanligaste bostadsformen för kvinnor. För män över 60 år är småhus den vanligaste boendeformen i alla åldrar.

Vidare framkommer i kartläggningen att andelen med bra allmän hälsa sjunker med ökad ålder och bland dem som är 80 år och äldre är det knappt hälften som har bra allmänt hälsotillstånd.

Konsekvenser av ett eventuellt införande av platsgaranti för personer 90 år och äldre

Då särskilt boende enligt socialtjänstlagen är en behovsbedömd boendeform och det inte finns lagstöd för att bevilja en ansökan om särskilt boende utan föregående behovsprövning ska ansökan handläggas enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen. Där står uttryckligen att den som inte kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd. Det ska således utredas och framkomma att man har ett behov som inte kan tillgodoses på annat sätt för att insatsen ska beviljas. Enligt Österåkers kommuns riktlinjer beviljas särskilt boende personer med ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser dygnet runt som inte kan tillgodoses av hemtjänstinsatser eller på annat sätt. Bedömningen grundar sig på en helhetsbedömning där den enskildes situation och möjligheter vägs samman med fysiska, sociala,

medicinska, psykiska och existentiella behov. För att bevilja personer 90 år och äldre särskilt boende enbart utifrån ålder behöver ett tillägg i riktlinjerna göras. I beaktande behöver man då ha att en person med relativt stora behov som är 89 kanske inte beviljas medan en person med betydligt mindre behov som är 90 år beviljas särskilt boende.

Vid en kartläggning hur det ser ut i kommuner i Österåkers närhet framkommer att endast Danderyds kommun har en variant av platsgaranti för 90 åringar och äldre. Det räcker dock inte att enbart att vara 90 år för att beviljas särskilt boende utan en behovsbedömning görs fortfarande men den är inte lika strikt som för yngre personer. Vid telefonkontakt med SKR framkommer att flera kommuner utrett frågan att ha platsgaranti, med enda kriterium att man är över en viss ålder, men då det saknas lagstöd för att bevilja särskilt boende utan behovsbedömning har kommunerna inte infört detta.

I dagsläget är platstillgången god men på sikt kommer platserna att beläggas. Vid ett införande av platsgaranti för personer över 90 år kan Österåkers kommun hamna i en situation där kommunen får ont om platser i särskilt boende. Detta gäller främst somatiska platser då personer utan demensdiagnos inte får placeras på demens-avdelningar. Boendena kan då ha ett flertal platser upptagna med personer som enligt lagstiftning och nuvarande riktlinjer inte har behov av insatsen medan person som har behov av insatsen inte får plats inom rimlig tid.

Om ersättningen för personer över 90 år, som inte har så omfattande omvårdnadsbehov att de skulle bli beviljade utifrån dagens kriterier, blir samma som för en multisjuk person finns risken att 90-åringar och äldre blir en målgrupp de särskilda boendena konkurrerar om. Detta då de inte kräver lika mycket insatser från personalen. Boendets aktiviteter, måltidssituationer och liknande kan även förändras utefter de piggare och mer talbara personerna som bor där vilket sammantaget kan göra att verksamheten inte längre blir lika anpassad efter de som har störst behov och som de är uppbyggda för.

Kostnaden för ett särskilt boende/dygn är i snitt 2094 kr. Snittkostnaden för en hemtjänststimme är 459 kr. En månadskostnad för en särskilt boende-placering är således i snitt $2094 \times 30 \text{ d} = 62\,820 \text{ kr/månad}$ eller $753\,840 \text{ kr/år}$. Det motsvarar ca 137 timmars hemtjänst/månad eller 1644 timmars hemtjänst/år. Om platsgaranti för personer 90 år och äldre införs kommer det innebära en betydligt ökad kostnad per person som blir placerad och inte har omfattande omvårdnadsbehov. Tiden en person bor på boende kan även öka vilket bör tas med i kostnadsberäkningen. Dels utifrån att en plats då blir "upptagen" längre och att kostnaden för varje enskild individ totalt blir större. Kostnadsmässigt måste man även räkna in en eventuell ökad arbetsbelastning för biståndshandläggarna då de kan få ansökningar som normalt inte skulle inkomma.

Strategiska nyckeltal	Budget 2020	Prognos 2021	Budget 2021	Budget 2022	Plan 2023	Plan 2024
Äldreomsorg						
Särskilt boende, årsplatser	287	262	282	277	285	294
Särskilt boende, snittkostnad/dygn	1 993	2 023	2 053	2 094	2 094	2 094
Särskilt boende, beläggingsgrad	98%	99%	99%	99%	99%	99%
Korttidsplatser, antal dygn	5 840	4 000	5 840	5 440	6 000	6 200
Korttidsplatser, snittkostnad/dygn	2 276	2 300	2 300	2 346	2 300	2 300
Antal Kunder hemtjänst	616	600	612	624	627	643
Hemtjänst, utförda timmar dag och kväll	250 000	260 000	260 000	266 000	271 625	278 416
- <i>varav egen regi</i>	9%	8%	8%	8%	8%	8%
Hemtjänst, pris/utförd timme	437	443	450	459	459	459

Förvaltningens slutsatser

Förvaltningen gör bedömningen att kommunen inte bör införa platsgaranti för personer 90 år och äldre. Detta då det först och främst inte finns något lagstöd för att enbart utefter ålder bevilja någon särskilt boende enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen.

Det kan även uppstå en konkurrens om de piggare kunderna hos de olika utförarna om ersättningen per dygn blir samma som för en person som har stora omvårdnadsbehov. Detta skulle kunna göra att kommunen hamnar i en situation med brist på platser på särskilda boenden där personer i stort behov får vänta på platser längre än nödvändigt. En inflyttning av personer utan större omvårdnadsbehov kan även påverka verksamheten som är uppbyggd efter att personer med demenssjukdom eller stora och omfattande omvårdnadsbehov ska bo där sin sista tid i livet.

Slutligen skulle platsgaranti för personer över 90 år kunna innebära en ökad kostnad för kommunen då dygnskostnaden för en plats på särskilt boende/månad motsvarar 137 timmar hemtjänst/månad och personer i behov av hjälp i betydligt lägre omfattning då skulle kunna komma att bo på särskilt boende.