

Den besvärliga äldreomsorgen

PER GUNNAR EDEBALK

I spåren av pandemin har äldreomsorgen hamnat i fokus. Starka förhoppningar har knutits till att det nu skall ske en rejäl förbättring av äldreomsorgen. Det finns emellertid skäl att varna för en naiv omsorgsoptimism. Äldreomsorgens problem måste på allvar diskuteras och i en sådan diskussion måste nya sätt att finansiera äldreomsorgen ingå.

Coronakommissionens första rapport, som kom häromåret, uppmärksammade ett flertal problem inom den svenska äldreomsorgen (SOU 2020:80). Enligt Coronakommissionen har äldreomsorgen bl a en otillräcklig bemanning, otillfredsställande personalkontinuitet och arbetsmiljö, bristfällig medicinsk kompetens samt alldeles för många timanställda. Kommissionen pekade också på att äldreomsorgen aldrig varit prioriterad i svensk politik och att äldreomsorgen helt enkelt är underfinansierad.

Tidigare hade regeringen utsett en samordnare för en hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. Samordnaren, som skulle stödja kommunerna i deras arbete med kompetensförsörjningen, presenterade ett betänkande i juni 2021 (SOU 2021:52). Den demografiska utvecklingen med allt fler mycket gamla och vårdbehövande ansågs ställa stora krav på en hållbar kompetensförsörjning och samordnaren gav ett antal rekommendationer. Som exempel kan nämnas att all personal bör ha lämplig vård- och omsorgsutbildning, att storleken på arbetsgrupper bör begränsas, att tillsvidareanställning och heltid skall vara normen samt att det skall ske utbildning av all personal inklusive chefer.

Att kostnaderna för äldreomsorgen kommer att öka om de föreslagna åtgärderna genomförs är odiskutabelt. Äldreomsorgen i Sverige är en kommunal angelägenhet och den finansieras huvudsakligen med kommunala skatter. Om kommunerna inte haft möjlighet att avhjälpa de påtalade bristerna tidigare, så lär det inte heller ske framöver med tanke på den starka ökningen av de sk 80-plussarna. Under innevarande decennium väntas ökningen bli ca 50 procent. Det är ju framför allt de över 80 år som är aktuella för äldreomsorg. Klart är att staten måste gripa in. Till sitt förfogande har staten olika möjligheter: föreskrifter (inklusive lagar och förordningar), generella statsbidrag samt riktade statsbidrag.

Problem med föreskrifter

Staten kan styra äldreomsorgen med föreskrifter, men sådana stöter ofta på hårt motstånd från kommunalt håll. Föreskrifter ger ju en inskränkning av det kommunala självstyret och kommunalt självstyre är en viktig princip i den svenska samhällsmodellen. Det finns tydliga exempel på det kommunala motståndet och hur svårt och komplicerat det kan vara för staten att styra äldreomsorgen med föreskrifter.

Ett första sådant exempel är att kommunerna numera enligt Socialtjänstlagen skall stödja anhörigvårdare. Att göra denna form av stöd obligatoriskt för kommunerna kom att bli en seg historia som pågick i 15 år. Bakgrunden var att äldreomsorgens reträtt hade varit tydlig sedan början av 1990-talet. Under 1990-talet var det framför allt hemtjänsten som skars ned, under 2000-talet var det platser i särskilda boenden som försvann. Reträkten kom att leda till att anhörigvårdarnas situation allt mer uppmärksammades. Enligt Socialtjänstkommittén (SOU 1994:139) borde socialtjänsten underlätta situationen för anhörigvårdare. En bestämmelse med

INLÄGG

Per Gunnar Edebalk är professor emeritus vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Hans forskningsområden omfattar äldreomsorgens ekonomi och historia samt socialförsäkringshistoria.
Per_Gunnar.Edebalk@soch.lu.se

detta innehåll borde därför införas i socialtjänstlagen.

Regering och riksdag accepterade detta förslag år 1997 (Regeringens proposition 1996/97:124). Den nya bestämmelsen i Socialtjänstlagen blev: *Socialnämnden bör genom stöd och avlösning underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka eller äldre eller som har funktionshinder*. Samtidigt fick Socialstyrelsen i uppdrag att fördela en mindre summa pengar till kommunerna för att utveckla metoder och former för anhörigstöd.

Nu hade frågan om anhörigstöd blivit en viktig politisk fråga och i riksdagsmotioner och utredningar de följande åren föreslogs att "bör" skulle ersättas med "skall". Riksdagen menade att det borde övervägas att tydligare lagreglera anhörigstödet (Betänkande 1997/98: SoU24). Men den dåvarande socialdemokratiska regeringen vägrade att lämna proposition om att anhörigstödet skulle bli en skyldighet för kommunerna. Bedömningen i Socialdepartementet var att kostnaden för avlösning (den dyraste formen av anhörigstöd) skulle uppgå till miljardbelopp och enligt den s k finansieringsprincipen skulle kostnaden finansieras av staten. Regeringen menade att det saknades ekonomiskt utrymme för detta utan att samtidigt göra avsevärda omfördelningar inom andra delar av välfärdssystemet (Regeringens proposition 2004/05:1).

I stället tecknade regeringen avtal med de dåvarande kommun- och landstingsförbunden om fortsatt utveckling av stödet till anhöriga. Dessa förbund var starka företrädare för det kommunala självstyret och motståndare till en tvingande lagstiftning. Regeringen svarade för ett relativt blygsamt stöd under åren 2005–07.

Den socialdemokratiska regeringen efterträddes av en borgerlig regering år 2006. Enligt den nya regeringen var anhörigstödet en prioriterad fråga och an-

höriga skulle få bättre stöd bl a i lag (Regeringens proposition 2007/08:1). En promemoria inom Socialdepartementet presenterades våren 2008 (Ds 2008:18) och stödet föreslogs bli en skyldighet för kommunerna. Enligt lagförslaget skulle socialnämnden erbjuda "stöd eller avlösning" medan det i den dåvarande lagen stod "stöd och avlösning". Detta kan knappast tolkas på annat sätt än att avlösning, en kostsam insats, skulle vara ett frivilligt åtagande. De stödinsatser som anhöriga ofta önskar för egen del är betydligt mindre kostsamma än kostnaden för det bistånd, som den närstående skulle fått utan anhörigstöd, exempelvis särskilt boende. Detta innebär, enligt promemorian, att den föreslagna lagändringen inte skulle medföra ökade kostnader för kommunerna. Följaktligen skulle finansieringsprincipen inte gälla!

Sveriges kommuner och landsting (SKL) gjorde ett kompakt motstånd mot detta ingrepp i det kommunala självstyret. Det rörde sig om ett utökat kommunalt åtagande och en inskränkning av det kommunala handlingsutrymmet. Regeringen fick backa och gjorde en överenskommelse med SKL om en lämplig ersättning enligt finansieringsprincipen (Regeringens proposition 2008/09:82). För att undvika missförstånd menade regeringen (i likhet med SKL) att ordet "avlösning" skulle slopas och den slutliga lagtexten, som trädde i kraft 2009, blev: *Socialnämnden ska erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller närstående som har funktionshinder*.

Ett annat exempel på svårigheten att styra med föreskrifter finner vi i frågan om nattbemanning på äldreboenden. År 2010 briserade en skandal då det visade sig att det förekom att demenssjuka lämnades ensamma och inlåsta nattetid på äldreboenden. Socialstyrelsen fick i uppdrag av regeringen att utarbeta föreskrifter om nattbemanning. I korthet

innebar Socialstyrelsens inställning att en boendeenhet skulle vara bemannad dygnet runt så att personer utan dröjsmål kunde få stöd och hjälp. Kommunerna motsatte sig föreskrifterna främst beroende på de kostnader som skulle följa. Frågan hamnade hos regeringen, som helt enkelt körde över Socialstyrelsen. Regeringen införde i stället en förordning med innebörd att det skall finnas tillgång till personal dygnet runt som skall uppmärksamma behov utan dröjsmål. Kompromissen, som accepterades av SKL, blev alltså ”uppmärksamma” och inte ”åtgärda” eller något annat handlingsinriktat verb. Man kan säga att det blev en gummiparagraf och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid olika tillfällen påtalat att bemanningen är otillräcklig nattetid på äldreboenden (IVO 2020).

Dessa två exempel om anhörigstödet och nattbemanningen i särskilda boenden illustrerar svårigheten för staten att styra genom föreskrifter. Det är föga realistiskt att tro att staten genom föreskrifter kan bestämma exempelvis att fler heltidsanställningar skall införas eller att bemanningen inom äldreomsorgen skall öka.

Generella statsbidrag

Staten stödjer kommunerna med generella statsbidrag. Dessa är en viktig förutsättning för det kommunala självstyret. Men ökade generella statsbidrag ger ingen garanti att pengarna kommer just äldreomsorgen till del. Kommunerna har ju också andra områden att ansvara för, exempelvis förskolan, skolan och handikappomsorgen. Historien har lärt oss att äldreomsorgen haft svårt att hävda sig i denna konkurrens på grund av sina svaga rättigheter.

Genom Socialtjänstlagen, som trädde i kraft år 1982, kom äldreomsorgen att regleras som ett särskilt område inom socialtjänsten. Socialtjänstlagen blev en *ramlag* och bistånd till äldre skulle leda

till en *skälig* levnadsnivå. Detta är en markant skillnad mot LSS, dvs Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, som trädde i kraft år 1994. LSS är en *rättighetslag* som skall tillförsäkra mottagarna *goda* levnadsvillkor. Allt annat lika leder utvecklingen till en utträngning av äldreomsorgen. Äldreomsorgens mottagare har också någon form av funktionshinder och det har funnit starka krav bl a från pensionärsorganisationer att äldreomsorgen borde få en starkare rättighet för att förhindra utträngningen.

Utträngningseffekten har uppmärksammats ända sedan LSS infördes (Edebalk 2018). Den har också varit föremål för en avhandling i nationalekonomi (Birkelöf 2009). I avhandlingen visades att när LSS-utgifterna ökar, minskar utgifterna för äldreomsorg och skola. Äldreomsorgen och skolan är båda stora utgiftsområden med relativt svaga rättigheter.

Riktade statsbidrag

En tredje möjlighet är riktade statsbidrag. Staten har vid olika tillfällen gått in med riktade statsbidrag till ökad bemanning, kompetensutveckling, anhörigstöd m m. Men riktade statsbidrag är kontroversiella. Kommunutredningen (SOU 2020:8) var enig i sin bedömning att riktade statsbidrag borde tas bort. Här hade man stöd av efterföljaren till SKL, nämligen Sveriges kommuner och regioner (SKR). Skall riktade statsbidrag användas bör de avslutas inom två år, menade utredningen.

Vad är det för problem med riktade statsbidrag? Sådana bidrag skall sökas och redovisas och detta innebär administrativa problem, speciellt för små kommuner men också för staten. Mer principiellt innebär kritiken att kommunerna får svårare att planera sin verksamhet långsiktigt. Riktade statsbidrag är svåra att förena med idén om kommunalt självstyre.

När de riktade statsbidragen upphör får kommunerna ta den ökade kostnad som har uppstått till följd av statsbidraget, exempelvis för höjd bemanning. Inte sällan har det visat sig att verksamheter återgår till det ursprungliga när det riktade statsbidraget upphör.

En ny finansieringsform?

Äldreomsorgen är på sitt sätt besvärlig. Den är för staten svår att styra både med föreskrifter och olika former av statsbidrag. Skall äldreomsorgen förbättras, som många nu tycks se fram mot, måste den diskuteras utan naiva förhoppningar. I en kommande diskussion måste omfattningen av det kommunala självstyret ingå och inte minst nya sätt att finansiera framtidens äldreomsorg.

Ett alternativ som diskuterats i mer än 20 år är att införa en *obligatorisk äldreomsorgsförsäkring* (Edebalk 2018). Detta är en form av socialförsäkring (som exempelvis sjukförsäkringen och arbetskadeförsäkringen). Sådana försäkringar finns bl a i Tyskland och Japan.

En möjlig lösning är att en äldreomsorgsförsäkring finansieras med en försäkringsavgift, som helt enkelt är en "öronmärkt" skatt. Det skulle då ske en skatteväxling, dvs en motsvarande minskning av kommunalskatten. En äldreomsorgsförsäkring skulle alltså bli en ny form för finansiering av äldreomsorgen.

Det är framför allt tre principiella fördelar med en obligatorisk äldreomsorgsförsäkring som förts fram:

1. En försäkringsavgift är sannolikt enklare att höja om man i framtiden vill satsa mer på äldreomsorgen. Man vet vad man betalar till. Att alternativt höja skatter eller höja statsbidrag ger inga garantier att pengarna går just till äldreomsorgen.

2. En äldreomsorgsförsäkring skulle kunna leda till höjd kvalitet inom äldreomsorgen. Med dagens system bestraffas i praktiken de kommuner som har en mycket bra äldreomsorg och som det kan vara attraktivt för vårdtagare att flytta till. Dessa kommuner får bära kostnaderna för vårdtagare som flyttar dit, men de får inte några märkbart nya intäkter. Med en försäkring kan de gamla ta med sig sina försäkringspengar och svarar då för en intäkt till de kommuner dit de flyttar. Detta kan ge kommuner incitament att erbjuda en bra äldreomsorg.

3. Det blir en utjämning av kostnaderna mellan kommuner. Det kan bli en nationellt sett mer likvärdig äldreomsorg.

Argumenten för en äldreomsorgsförsäkring är tveklöst starka. Det har givetvis funnits motargument. Ett har varit att en försäkring skulle bli en "gökunge", alltså att den starkare rättigheten skulle utnyttjas med höga kostnader som följd. Mot detta argument kan anföras att en sådan utveckling bl a beror vilka självrisker som byggs in och hur behovsbedömningen kommer att organiseras. Ett annat argument är att äldreomsorgen utvecklas bäst om den får konkurrera med andra kommunala verksamheter. Mot detta kan anföras att i den konkurrens som varit de senaste 30 åren har äldreomsorgen förlorat på grund av sina svaga rättigheter.

Det har i olika sammanhang förts fram att den svenska staten borde utreda frågan om en äldreomsorgsförsäkring. Det minsta man kan begära är att frågan om en äldreomsorgsförsäkring blir föremål för en offentlig utredning.

REFERENSER

Birkelöf, L (2009), *Spatial Interaction and Local Government Expenditures for Functionally Impaired in Sweden*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet.

Ds 2008:18, *Stöd till anhöriga som vårdar och stödjer närstående*, Socialdepartementet, Stockholm.

Edebalk, P G (2018), *Äldreomsorgsförsäkring – ett svårångat alternativ. Några nedslag i den svenska debatten*, Research Reports 2018:6, Socialhögskolan, Lunds universitet.

IVO (2020), *Iakttagelser i korthet*, Nr 3/2020, IVO, Stockholm.

Riksdagens protokoll jämte bihang.

SOU 1994:139, *Ny socialtjänstlag*, Socialtjänstkommittén.

SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, Slutbetänkande av Kommunutredningen.

SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*, Delbetänkande av Coronakommissionen.

SOU 2021:52, *Vilja välja vård och omsorg – en hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre*, Nationell samordnare för kompetensförsörjningen inom vård och omsorg om äldre.