

Äldreomsorgen – politikens problembarn?

EMELIE VÄRJA

Det är något märkligt med äldreomsorgen. Med de brister som exponerats under pandemin, och kritiken från Coronakommissionen, kunde man ha förväntat sig att det skulle råda febril politisk aktivitet på området. Det gör det inte. Snarare fortsätter äldreomsorgen att spela en ganska undanskymd roll på den politiska agendan. Vad beror detta på?

I viss mån kanske man kan skylla på politisk passivitet och oförmåga. Men innan man faller några värdeomdömen bör man titta närmare på de förutsättningar som ansvariga politiker har att förhålla sig till. Den bild som då framträder är att äldreomsorgen är svår i förändrings- och reformtermer. De svepande krafttagen, som bland andra Coronakommissionen efterlyser, är inte lätta att ta. Man skulle kanske till och med kunna kalla äldreomsorgen för politikens problembarn.

Jag är ingen expert på äldreomsorg. Men jag tror att jag, i syfte att fördjupa förståelsen för den politiska utvecklingen detta valår, kan ha något att säga om de ekonomiska grundförutsättningarna på området. Ser man äldreomsorgen i sin ekonomiska kontext finns det en påtaglig komplexitet. Här tänkte jag försöka reda ut varför.

Coronakommissionens rapport

Min utgångspunkt är Coronakommissionens (SOU 2020:80) första rapport. Den har ett tydligt fokus på äldreomsorgen. Kommissionen konstaterar, och nya data bekräftar, att runt 90 procent av de avlidna tillhör åldersgruppen 70 år och äldre. Nästan hälften av dessa har sin hemvist på särskilt boende (Social-

styrelsen 2022a). Pandemin har slagit särskilt hårt mot de äldsta. Mönstret finns inte bara i Sverige, utan med variationer i de flesta länder.

Coronakommissionen resonerar utförligt kring orsakerna till de höga dödstalen bland äldre i Sverige. Man pekar på två huvudorsaker: att smittspridningen varit omfattande i samhället samt att åtgärderna för att hindra smittspridning i äldreomsorgen har varit för sena och otillräckliga. Men frågan är större än enbart smittspridningen. Att de äldre drabbats särskilt hårt av pandemin har även riktat ljuset mot mer grundläggande problem inom äldreomsorgen. Kommissionen konstaterar att Sverige inte är något undantag från den generella bild som OECD och WHO ger av äldreomsorgen som en resursmässigt eftersatt verksamhet. Kommissionen menar att äldreomsorgen behöver ges ett generellt lyft samt att bemanningen och den medicinska kompetensen, som två nyckelinsatser, behöver stärkas.

Coronakommissionens rapport är gedigen och tydlig. Men den tycks så här långt inte ha stimulerat till något kraftfullt politiskt reformarbete. För att försöka greppa logiken i denna politiska dynamik tror jag det är rimligt att analysera grundförutsättningarna på området i fem korta punkter.

1. Relativt låg prioritet – av tradition

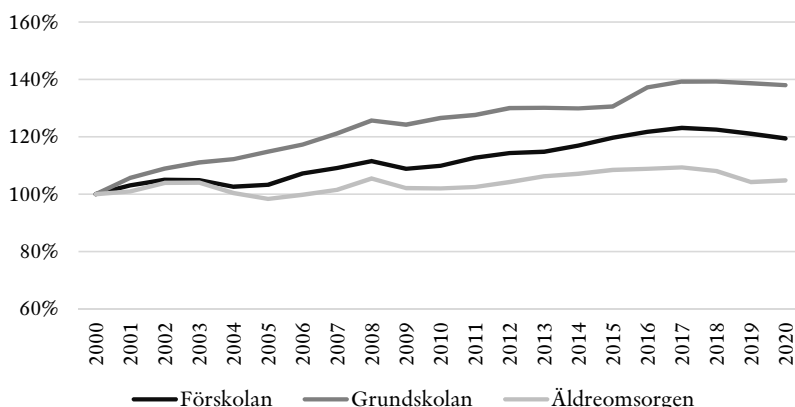
En analys av detta slag kan med fördel luta sig mot en av nationalekonomins grundsatser: det finns alltid en alternativkostnad. Om man väljer att lägga resurser på ett ställe, i en politisk realitet, avstår man från att göra motsvarande satsning på något annat.

I en kraftigt decentraliserad välfärdsmodell tillhandahålls mycket av den svenska välfärden av kommuner och regioner. Kommunerna ansvarar för ett flertal verksamheter, såsom grundskola, förskola och äldreomsorg.

VALSYMPOSIUM

Emelie Värja är forsknings- och utbildningschef på Kommuninvest. emelie.varja@kommuninvest.se

Figur 1
Indexerad och pris-
justerad kostnads-
utveckling, sett till
kostnad per person
över 80 år/plats/elev,
för äldreomsorgen,
förskolan och
grundskolan



Anm: Indexeringen har gjorts med PKV index, äldreomsorgen beskrivs enligt kostnader per person över 80 år, som ett oviktat genomsnitt för kommunerna. För förskolan är kostnaden beskriven genom kostnad per plats och inom grundskolan som kronor per elev, båda som oviktade genomsnitt för kommunerna hämtade från Kolada.

Källa: SKR samt SCB och Socialstyrelsen hämtat från Kolada 6 februari 2022.

Den historiska trenden har varit att en lätt minskande andel av driftskostnaderna i kommunernas budgetar har lagts på äldreomsorgen. År 2000 stod äldreomsorgen för 20 procent av driftsbudgeten i riket som helhet. År 2020 var motsvarande siffra 19 procent (Kolada 2021). Om vi jämför oss med våra nordiska grannar ligger vi högt. Den andel av BNP som 2018 gick till äldreomsorgen var i Sverige 2,4 procent, i Norge 2,3 procent, i Danmark 2,0 procent och i Finland 1,5 procent (Vård- och omsorgsanalys 2021).

Men att bara studera hur stor andel som allokeras till ett specifikt verksamhetsområde säger inte mer än just det. Budgetposterna behöver sättas i relation till den demografiska utvecklingen och mer specifikt till antalet personer med omsorgsbehov. Av figur 1 framgår att kostnaden för äldreomsorg per person över 80 år under lång tid legat relativt konstant. Samtidigt ser vi, i en ganska tydlig kontrast, ökande kostnader per plats inom förskolan och per elev inom grundskolan.

I övergripande budgettermer kan vi alltså konstatera att förskolan och sko-

lan konsekvent har prioriterats högre än äldreomsorgen. Man kan kanske säga att det finns en slags tradition i detta. Den som budgetmässigt vill lyfta äldreomsorgen måste antingen tillföra nya resurser eller justera en etablerad prioriteringsordning.

Med det sagt är det, som alltid, viktigt att inte stirra sig blind på de övergripande budgettrubrikerna. En viktig förändring inom äldreomsorgen, som skett successivt över många år, är att allt färre finns på särskilt boende och att allt fler nyttjar hemtjänst. Trots att antalet äldre har ökat har antalet som bor på särskilt boende gått ner.

Antalet äldre på särskilt boende minskade åren 2007–19 från nästan 95 000 till omkring 82 000. Fram till 2021 skedde sedan en ytterligare minskning, i hög grad kopplad till pandemin, till 77 000 (Socialstyrelsen 2022b).

Under samma period, 2007–19, ökade antalet personer med beslut om hemtjänst i ordinärt boende från 153 000 till 173 000. Även här skedde sedan en i huvudsak pandemirelaterad minskning till 163 000 år 2021 (Socialstyrelsen 2022b).

År 2020 var genomsnittskostnaden per år för en hemtjänsttagare nästan 300 000 kr och för en brukare på särskilt boende drygt en miljon kr.¹ Det innebär att den stegvisa överflyttningen från särskilt boende till hemtjänst i någon mening har fått pengarna att räcka längre. Att kostnadsutvecklingen inom äldreomsorgen inte hängt med kostnaderna inom förskola och skola tycks i detta perspektiv vara mindre anmärkningsvärt än det vid första anblick ser ut att vara. Man kan fortfarande tala om äldreomsorgen som ett lågprioriterat område – med de utmaningar som det för med sig. Men man bör ha denna nyansering med sig i bakhuvudet.

2. Stor budgetpost där det kostar att satsa

Det är inte ovanligt att äldreomsorgens tyngd i de offentliga finanserna underskattas. Möjligen beror detta på att den absoluta merparten av kostnaden täcks på kommunal nivå. Konsekvensen kan bli att man då också underskattar magnituden av de resurser och andra ansträngningar som krävs för att driva genomgripande reformer.

Den andel som äldreomsorgen år 2020 hade av kommunernas totala driftskostnader, alltså 19 procent, motsvarade drygt 135 miljarder kr (SCB 2021c). Det beloppet blir ännu större när man räknar in de demografiskt genererade kostnadsökningar som av allt att döma ligger framför oss.

I tabell 1 illustreras den förväntade befolkningsförändringen, enligt SCB:s befolkningsprognos, för fyra åldersgrupper och för perioden 2020–30.

Samtidigt som gruppen barn förväntas krympa säger prognosen att gruppen 80 år och äldre, som har det största behovet av äldreomsorg, kommer att växa med 49 procent. Detta borde i sig indikera en markant behovsökning.

Men antalet äldre är inte den enda faktorn av betydelse i sammanhanget. Nyttjandegraden i de aktuella åldersgrupperna, och dess utveckling över tid, är också viktig i den framåtblickande kalkylen.

Andelen äldre som nyttjar äldreomsorg i de relevanta åldersgrupperna illustreras i tabell 2. Om nyttjandegraderna skulle hållas konstanta skulle behovet av äldreomsorg öka kraftigt fram till 2030. Ytterligare 32 000 äldre skulle vara i behov av särskilt boende och ytterligare 61 000 ha behov av hemtjänst. En sådan behovsökning skulle, utan någon ambitionshöjning och på basis av nuvarande kostnadsnivåer (SCB 2021d), ge en kostnadsökning på över 45 miljarder kr i fasta priser.

Om nyttjandegraderna i stället skulle fortsätta att minska i linje med den historiska trenden (2015–20 minskade nyttjandegraden, för gruppen 80 år och äldre samt i genomsnitt per år, med 0,16 procent för hemtjänst och 0,23 procent för särskilt boende) skulle behovsök-

Tabell 1
Befolkningsförändring per åldersgrupp 2020–30 enligt den senaste befolkningsprognosen (april 2021)

Åldersindelning	Befolkningsförändring 2020–30 (antal)	Befolkningsförändring 2020–30 (procent)
0–19 år	-18 792	-1%
20–64 år	+190 399	+3%
65–79 år	+36 468	+2%
80+ år	+266 496	+49%

Källa: SCB (2021a samt 2021b).

¹ Totala kostnaden från SCB (2021b) dividerat med antal brukare från Socialstyrelsen (2022b).

Tabell 2
Antalet (andelen)
äldre, per ålders-
grupp, som nyttjar
äldreomsorg: särskilt
boende respektive
hemtjänst

	Invånare 65–79 år	Invånare 80 + år
Totalt antal 2020	1 549 655	555 034
Antal (andel) särskilt boende januari 2020	17 395 (1,1 %)	64 571 (11,9 %)
Antal (andel) med hemtjänst januari 2020	48 446 (3,1 %)	123 464 (22,7 %)

Källa: Socialstyrelsen (2022b) och SCB (2021b)

ningen landa på runt 17 000 nya platser i särskilt boende och 50 000 brukare i hemtjänsten. Det skulle då generera en kostnadsökning, utan ambitionshöjning, på 25 miljarder kr.

Alla eventuella ambitionshöjningar skulle behöva adderas till dessa omfattande kostnadsökningar. Kostnaden för en reformansträngning startar alltså inte från noll, utan från 25 respektive 45 miljarder kr.

För att finansiera denna kostnadsökning, utan någon ambitionshöjning eller nedprioritering av andra budgetposter, skulle det krävas höjningar av kommunalskatten på omkring 1–2 kr. Detta i en beräkning som bortser från eventuella negativa effekter på skattebasen av en skattehöjning.

Till saken hör att fortsatta kostnadsökningar inom äldreomsorgen i hög grad landar hos kommuner som redan har en stor andel äldre och höga skatter. Detta är en viktig dynamik att jobba med för den som vill lyfta äldreomsorgen över hela landet.

3. Oklara samband mellan kostnad och kvalitet

Med detta sagt om centrala resursaspekter ska det också konstateras att pengar inte är allt. Det är inte givet att ökade kostnader automatiskt ger högre kvalitet. Tvärtom är sambanden mellan kostnader och kvalitet inte så tydliga (Välfärdsekonomen 2021). För den som vill reformera äldreomsorgen är kostnadssidan bara en del av en större helhet.

Ett dilemma när det gäller kvaliteten är att den är ganska svår att mäta på ett systematiskt sätt. De kvalitetsmätt som existerar är snåriga (se Riksrevisionen 2021). Det finns, exempelvis, en brukarenkät som indikerar en stabil utveckling av nöjdhet inom både hemtjänst och särskilt boende. Det har dock noterats att detta är ett s k utvecklingsnyckeltal i Kolada och därmed inte helt säkerställt (Persson 2021).

Coronakommissionen konstaterar i en utförlig jämförelse med övriga nordiska länder att Sverige, där äldreomsorgens andel av BNP alltså är den högsta, ligger efter i flera avseenden. Sverige har en svag fortbildning av personalen, få chefer per medarbetare och många timavlönade anställda. Sverige är också ensamt om delade turer. Men i grunden är det svårt att se och bedöma kvalitetskillnader mellan de nordiska länderna. Trots att det samlas in mycket data saknas det samlad statistik och enhetliga nyckeltal (Sezebehely 2020).

4. Kompetensförsörjning som tung bromskloss

Om man politiskt skulle gå in för att, i denna kontext av kostnader och kvalitet, reformera äldreomsorgen finns risken att man – nästan oberoende av övriga faktorer – kör in i väggen. Det finns nämligen en bromskloss som är nästintill omöjlig att bli av med: kompetensförsörjningen. Det är väldigt ont om folk.

Äldreomsorgen är personalintensiv. Personalkostnaden i kommunernas äldreomsorg utgör i dag 74 procent av den

totala produktionskostnaden. År 2019 arbetade totalt 259 000 personer inom vård och omsorg i kommunerna. Enligt en demografisk bedömning av den fortsatta behovsutvecklingen kommer runt 6 350 anställda behöva adderas per år (SKR 2020). Det innebär ytterligare ca 63 500 medarbetare under perioden 2020–30. Vi såg i tabell 1 att den totala ökningen av personer i arbetsför ålder, 20–64 år, fram till 2030 prognostiseras till 190 399 personer. Andelen förvävsarbetande i gruppen personer i arbetsför ålder ligger omkring 79 procent (SCB 2021e). För att täcka personalbehovet, givet att denna andel blir konstant, skulle ca 42 procent av alla personer som tillkommer i gruppen förvävsarbetande 20–64 år behöva välja vård och omsorg i kommunerna. Realismen i att detta ska ske kan ifrågasättas.

Det finns saker att ta tag i gällande kompetensförsörjningen. Det skulle göra skillnad om det gick att stimulera fler anställda att gå från deltid till heltid och att arbeta lite längre upp i åldrarna. Det verkar, delvis med koppling till detta, finnas en betydande förbättringspotential när det gäller arbetsmiljön. Strandell (2019) jämför med enkätdata arbetsmiljön för personal i hemtjänsten mellan 2005 och 2015. Slutsatsen är att det blivit sämre över tid och att en förbättring av arbetssituationen är nödvändig.

Men den generella utmaningen i kompetensförsörjningen ska inte underskattas. Detta är en knut som behöver lösas upp för att en reformsträngning ska ge positiva effekter.

5. Nycklar till framgång – men ändå inga enkla lösningar

Det finns andra faktorer, utöver bemaningen, som skulle kunna inkluderas i ett reformprogram för äldreomsorgen. Det finns stora möjligheter inom såväl digitalisering som nya arbetssätt. Där skulle det på ett kostnadseffektivt sätt

gå att bana väg för ökad kvalitet. Även kompetensförsörjningen skulle kunna underlättas. Men här skulle det, som det nu ser ut, krävas en smärre kulturrevolution för att få till ett förändringstempo.

Kulturutmaningen skulle i hög grad bestå i att skapa en förmåga att driva igenom och ta hem effekter från digitalisering i den ordinarie organisationen. Det offentliga Sverige är bra på innovation och pilotprojekt inom digitalisering, men dåligt på att implementera detta i stor skala i verksamheten.

Den digitala nattillsynen är ett tydligt exempel. 82 procent av kommunerna uppger att de använder digital nattillsyn. Men total sett är det ändå bara drygt 3 000 brukare i hela landet som utrustats med en kamera (Socialstyrelsen 2021). Möjligheten nyttjas i realiteten bara i mycket begränsad utsträckning.

Exakt vilken potential som finns i att nyttja digital teknik har nog ingen ett klart svar på. Beräkningarna är komplicerade. En effektivisering på fem procent skulle, inom äldreomsorgen som helhet, innebära en kostnadsminskning om nästan sju miljarder. En årlig effektivisering på 0,5 procent skulle enligt SKR (2020) minska det fortsatta nyrekryteringsbehovet med ungefär hälften. Men hur man än räknar är det tydligt att en uppryckning kring digitaliseringen i äldreomsorgen skulle kunna göra stor skillnad.

Sammanfattning

Utredningarna av äldreomsorgen har varit många och återkommande. Detta har varit ett verksamhetsområde där utredningshjulet aldrig slutat snurra:

”Vid framtagande av underlag i denna utredning har jag kunnat se att de förslag och bedömningar vi gör i dag också gjorts tidigare. Jag ser inte det som en brist på nytänkande utan snarare på våra svårigheter att genomföra det vi tidigare kommit fram till.” (SOU 2017:21, s 54)

Ovan har jag i några punkter försökt hitta förklaringar till att det i praktiken inte händer så mycket – till att äldreomsorgen kommit att bli något av politikens problembarn. Detta är en verklighet där prioriteringsstatusen länge varit låg, där det kostar mycket att satsa, där sambanden mellan kostnad och kvalitet är oklara, där kompetensförsörjningen är en tung bromskloss och där de uppenbara nycklarna till framgång kräver en kulturförflyttning. Med så pass tuffa ekonomiska, demografiska och andra realiteter är de svepande krafttagen inte alls enkla att sätta i verket.

Detta innebär naturligtvis inte att loppet är kört. Det är klart att det går att reformera äldreomsorgen. I slutändan handlar politik om att vilja. Men det mesta tyder på att en framgångsrik reformansträngning skulle kräva ett systematiskt och konsekvent helhetsgrepp över lång tid.

REFERENSER

- Kolada (2021), *Kostnad för äldreomsorg, andel av totalkostnaden*, SCB.
- Kolada (2022), *Socialstyrelsen äldreomsorgsguide*.
- Persson, L (2021), "Dags att prioritera kvalitetssäkring av kommundata", *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 6, s 3–4.
- Riksrevisionen (2021), "Öppna jämförelser i socialtjänsten – begränsat bidrag till god kvalitet", RiR 2021:17, Riksrevisionen, Stockholm.
- SCB (2021a), *Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön – år 1968 – 2020*, 22 februari 2021, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB (2021b), *Folkmängd efter inrikes/utrikes född, ålder och kön – år 2021–2120*, 28 april 2021, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB (2021c), *Kommunernas finanser 2020*, 31 augusti 2021, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB (2021d), *Kostnad och intäkter för kommunernas omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning – år 2014–2020*, 31 augusti 2021, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB (2021e), *Befolkningen 16–74 år (RAMS) efter region, sysselsättning, ålder och kön, ny tidsserie – år 2019–2020*, 25 november 2021, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SKR (2020), *Möt välfärdens kompetensutmaning – rekryteringsrapport 2020*, Sveriges Kommuner och Regioner, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2021), *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2021 – uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården*, Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2022a), *Statistik covid-19 avlidna*, januari 31 2022, Socialstyrelsen, Stockholm.
- Socialstyrelsen (2022b), *Statistikdatabasen om äldreomsorg*, januari 27 2022, Socialstyrelsen, Stockholm.
- SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*, Delbetänkande av Coronakommissionen.
- SOU 2017:21, *Del 1 Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*, Betänkande av Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen.
- Strandell, R (2019), "Care Workers under Pressure – A Comparison of the Work Situation in Swedish Home Care 2005 and 2015", *Health & Social Care in the Community*, vol 28, doi.org/10.1111/hsc.12848.
- Szebehely, M (2020), *Internationella erfarenheter av covid-19 i äldreboenden*, Underlagsrapport till SOU 2020:80.
- Vård- och omsorgsanalys (2021), "Den nordiska äldreomsorgen – en jämförande kartläggning av struktur, organisation och innehåll", Rapport 2020:7, Vård- och omsorgsanalys, Stockholm.
- Välfärdsekonomerna (2021), *Handbok i effektivisering – fem goda råd*.