

Förslag till ändring i statens budget för 2021 – resurser till ökad personalkontinuitet och medicinsk kompetens inom äldreomsorgen samt till fler boenden för äldre

Utskottsinitiativet innehåller förslag till utökade anslag för budgetåret 2021.

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen godkänner utökade anslag enligt tabell 1.1.

Tabell 1.1 Utökade anslag 2021 (tusentals kronor)

Utgiftsområde	Anslag	Anvisat anslag*	Förändring av anslag	Ny anslagsnivå
9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg			
	4.5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet	9 023 490	4 322 100	13 345 590
15	Studiestöd			
	1:2 Studiemedel	20 508 925	4 200	20 513 125
	1:3 Avsättning för kreditförluster	2 050 714	600	2 051 314
16	Utbildning och universitetsforskning			
	1:19 Statligt stöd till yrkeshögskoleutbildning	3 629 123	23 100	3 652 223
	Summa anslagsförändringar i förslag till ändring i statens budget		4 350 000	

* Planerat beslutsdatum i riksdagen för dessa anvisade anslag på utgiftsområdena 9 och 15 är 25 februari 2021.

2. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2021 för anslaget 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 2 008 000 000 kronor 2022–2023, enligt tabell 1.2.

Tabell 1.2 Beställningsbemyndigande för anslaget 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet (tusentals kronor)

	Beslutat beställningsbemyndigande	Förändring av beställningsbemyndigande	Nytt beställningsbemyndigande	Tidsperiod
Erhållet/föreslaget bemyndigande	1 008 000	1 000 000	2 008 000	2022-2023

Inledning

Coronaviruset har slagit hårt mot Sverige. Fram till den 21 februari 2021 har 11 717 personer avlidit i covid-19 enligt Socialstyrelsens statistik. Det är mångdubbelt fler än i våra grannländer. Särskilt äldre har drabbats. 90 procent av dem som dött var över 70 år, 50 procent var över 85 år. Nära hälften bodde i särskilt boende, ytterligare en fjärdedel hade hemtjänst.

De höga dödstalen bland Sveriges äldre har sin grund i den höga allmänna smittspridningen och strukturella brister inom äldreomsorgen, enligt Coronakommissionens bedömning. Regeringen dröjde med att vidta åtgärder för att dämpa smittspridningen inom äldreomsorgen, trots att det tidigt stod klart att sköra äldre utgjorde en särskild riskgrupp. När åtgärder väl vidtogs var de i flera avseenden otillräckliga. Coronakommissionen bedömer att regeringen har misslyckats med ambitionen att särskilt skydda de äldre.

Coronakommissionen pekar på ett antal strukturella brister inom äldreomsorgen som bidrar till de höga dödstalen. Bristerna har varit kända länge och blev tydligt blottlagda i krisen. Allt från bristen på skyddsutrustning till en underdimensionerad bemanning och otillräcklig medicinsk kompetens. Coronakommissionen beskriver äldreomsorgen som en resursmässigt eftersatt sektor. För dessa brister bär den nuvarande regeringen – liksom de tidigare regeringar som också haft denna kunskap – det yttersta ansvaret, enligt Coronakommissionen.

Coronakommissionen ger tydliga rekommendationer om åtgärder. Det handlar bland annat om att kraftigt minska andelen timanställda och stärka den medicinska kompetensen. Därtill finns andra problem inom äldreomsorgen som varit kända under lång tid, men som regeringen inte har någon plan för att åtgärda. Det handlar bland annat om bristen på anpassade boenden för äldre – en lågintensiv kris som pågått under många år, och som förväntas eskalera ytterligare under nästa mandatperiod om inte mer görs här och nu.

Coronakommissionen konstaterar att Sverige står mitt uppe i en stor och omfattande kris. Regeringens svar är att tillsätta en utredning som ska redovisa sina förslag om ett och ett halvt år. Återigen förefaller handlingskraften dröja och det kan vi inte tillåta.

Under hösten 2020 tog den andra smittovågen kraftig fart. Under oktober 2020 – januari 2021 avled 5 095 personer i covid-19. Nu varnar Folkhälsomyndigheten för en tredje våg. Sverige står mitt uppe i en stor och omfattande kris med en regering vars agerande gällande äldreomsorgen präglas av senfärdighet och otillräcklighet.

Moderaterna, Kristdemokraterna och Vänsterpartiet väljer därför att tillsammans ta initiativ till ett antal förslag för att börja åtgärda de akuta brister som Coronakommissionen pekar på, men också för att påbörja arbetet med att avhjälpa de strukturella brister som varit kända under längre tid. Det handlar om ökad medicinsk kompetens, färre timanställningar och ökad personalkontinuitet samt ökade möjligheter till tryggt boende för äldre.

Sammantaget tillför vi 4,35 miljarder kronor 2021 till äldreomsorgen utöver nu liggande budget. Det innebär mer än en fördubbling av Äldreomsorgssatsningen i budgetpropositionen för 2021. För 2022 och 2023 skulle dessa förslag medföra ytterligare utgifter på 3,9 miljarder kronor årligen. Den ändringsbudget som föreslås förväntas öka utgifterna på statens budget, försvaga det finansiella sparandet och öka det statliga lånebehovet med cirka 4,3 miljarder kronor. Detta anser vi vara motiverat i den krissituation som Sverige befinner sig i.

De åtgärder som presenteras nedan behöver vidtas här och nu. Regeringen skjuter ifrån sig ansvar för äldreomsorgen i ett läge när politiskt ledarskap och ansvarstagande är som allra viktigast. Våra partier gör det vi kan för att ta det ansvaret i ett svårt och akut läge.

Sammantaget skulle förslagen medföra utökade utgifter enligt fördelningen nedan om de genomförs fullt ut.

	2021	2022	2023
<i>Miljoner kronor</i>			
Nytt prestationsbaserat stöd för att minska andelen timanställningar inom äldreomsorgen	2 000	2 000	2 000
Nytt stöd för att utöka läkarkompetensen inom äldreomsorgen	300	300	300
Nytt prestationsbaserat stöd för att utöka sjuksköterskebemanningen inom äldreomsorgen	1 000	1 000	1 000
Fler yrkeshögskoleplatser för specialistundersköterskor med fokus på äldreomsorg och demensvård	50	100	100
Utökat investeringsstöd för äldrebostäder	1 000	500	500
Summa	4 350	3 900	3 900

Färre timanställningar och ökad personalkontinuitet inom äldreomsorgen

Coronakommissionen bedömer att arbetsgivarna i äldreomsorgen måste förbättra anställningstryggheten och personalkontinuiteten samt kraftigt minska andelen personal med timanställning.

I en underlagsrapport till Coronakommissionen skriver Martha Szebehely att det är en påtagligt hög andel av personalen i äldreboenden som är timavlönade: 28 procent av alla undersköterskor och vårdbiträden – 14 procent av undersköterskorna och 57 procent av vårdbiträdena. Inom all kommunal vård och omsorg är andelen timavlönade 22 procent enligt SKR:s personalstatistik för 2019. En hög andel timavlönade innebär med största sannolikhet ökad risk för smittspridning, men har negativa konsekvenser för omsorgskvalitet också i vanliga fall, genom bland annat sämre förutsättningar för kontinuitet i verksamheten och för att bygga goda relationer mellan de äldre och personalen. En timanställning är en typ av tidsbegränsad anställning. Andelen tidsbegränsade anställda inom äldreomsorgen har ökat över tid. I början av 90-talet hade 15 procent av de anställda inom kommunal vård och omsorg tidsbegränsade anställningar. I dag har 28 procent av de anställda inom kommunal vård och omsorg en tidsbegränsad anställning enligt SKR:s personalstatistik för 2019. Motsvarande siffra för hela arbetsmarknaden är 16 procent. Vår långsiktiga ambition är att andelen tidsbegränsade anställningar halveras, i huvudsak genom att omvandlas till tillsvidareanställningar på heltid.

Coronakommissionen är tydliga med att arbetsförhållandena och anställningstryggheten inom äldreomsorgen måste förbättras. En ökad personalkontinuitet skulle stärka kvaliteten och öka tryggheten i omsorgen då det förbättrar möjligheten till goda relationer mellan de äldre och personalen. Det främjar även fler tillsvidareanställningar framför timanställningar, vilket gör att fler orkar och vill arbeta kvar inom äldreomsorgen, vilket i sin tur förstärker kontinuiteten ytterligare.

För att få fler att vilja söka anställning inom hemtjänsten och därmed öka kontinuiteten behöver de ofrivilliga delade turerna motverkas och på sikt avskaffas.

Moderaterna, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna anser att arbetet kring omvandling av timanställningar och tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställningar behöver förstärkas omgående. Vi är överens om att föreslå 2 miljarder kronor per år för detta ändamål under perioden 1 juni 2021 till budgetperiodens slut 2023. Vår ambition är att arbetet ska vara kontinuerligt och långsiktigt för att undvika att vi hamnar i samma situation igen. För att arbetet ska vara långsiktigt hållbart bör samråd ske med Socialstyrelsen och arbetstagarorganisationerna.

Vi anser att regeringen bör få i uppdrag att ta fram en handlingsplan/modell för att minska andelen timanställningar och visstidsanställningar, enligt vilken de budgeterade medlen ska fördelas till kommunerna. Modellen bör utformas i enlighet med principerna nedan:

- Den ska vara prestationsbaserad – stödet ska utgå till de kommuner som kan uppvisa en minskning i andelen timanställda. Om kommunerna redovisar en förbättring från föregående år betalas stödet ut som generella medel.
- Även de kommuner som redan har uppnått en god nivå gällande timanställda i förhållande till tillsvidareanställda bör få ta del av stödet.
- Modellen bör bygga på att förbättringen uttrycks procentuellt, eller annan likvärdig modell, med en tydligt definierad förbättring utifrån nuvarande prestation.
- Samtliga kommuner som lever upp till kraven (och över) får en tredjedel av statsbidraget att dela på. Resterande 2/3 går till de kommuner som gör tydliga förbättringar.
- Det ska vara lätt för kommunerna att ta del av det statliga bidraget. Resultatet ska kunna följas upp exempelvis genom redan befintlig statistik från SKR:s databas Kolada eller genom kommunernas egna personalbokslut.

- Kraven för att få ta del av stödet ska gälla all kommunfinansierad äldreomsorgsverksamhet, även privat driven men offentligt finansierad omsorg.

Moderaterna, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna anser att andelen timanställningar och ovissa anställningar inom äldreomsorgen behöver minskas omgående. Vi föreslår därför att utskottet avsätter 2 miljarder kronor i statens budget för 2021 för att minska andelen timanställningar och ovissa anställningar. Resurserna fördelas till kommunerna i enlighet med en modell som regeringen får i uppdrag att ta fram utifrån de principer som redovisats ovan. Detta ska börja gälla senast den 1:a juni 2021.

Moderaterna, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna avser att även fortsatt föreslå 2 miljarder kronor per år för att minska andelen timanställningar och ovissa anställningar. Till att börja med gäller det utöver det regeringen aviserat för innevarande budgetperiod, dvs. fram till och med 2023.

Ökad medicinsk kompetens inom äldreomsorgen

Coronakommissionen har visat på stora brister vad gäller den medicinska kompetensen inom äldreomsorgen. Exempelvis har många äldre på särskilda boenden som drabbats av covid-19 inte fått individuella medicinska bedömningar av läkare och sjuksköterskor. Coronakommissionen bedömer att detta är helt oacceptabelt. Kommissionen skriver att sjuksköterskekompetens som huvudregel bör finnas på plats på ett särskilt boende dygnet runt under alla veckans dagar. Ett sådant krav skulle bättre tillgodose omsorgsmottagarnas vårdbehov på flera sätt – både genom sjuksköterskans egna vårdinsatser, men också genom att en sjuksköterska skulle kunna leda och handleda den övriga omsorgspersonalen och utveckla deras kompetens.

Bristen på medicinsk kompetens inom äldreomsorgen har dock skapat problem redan före pandemin. Äldreomsorg handlar inte enbart om omsorg, utan ofta handlar det även om krävande äldresjukvård. Majoriteten av personer i särskilda boenden och de med hemsjukvård har en omfattande och komplicerad sjukdomsbild. Flertalet av de som bor på särskilt boende har demenssymtom. Utvecklingen med fler äldre och därmed ett ökat vårdbehov har inte följts åt av förstärkt medicinsk kompetens. Enligt Socialstyrelsens statistik har antalet sjuksköterskor i äldreomsorgen sjunkit de senaste åren och ligger idag på cirka 14 000, varav knappt hälften jobbar på särskilda boenden. Även specialistläkarna i geriatrik har minskat per antalet äldre.

Det är viktigt att en långsiktig plan för hur tillgången till behandlande läkare i äldreomsorgen kan stärkas och för hur dygnet runt-bemanning av sjuksköterskor som huvudregel ska uppnås på särskilda boenden tas fram skyndsamt. Vårt initiativ innebär att det arbetet påbörjas.

Moderaterna, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna anser att den medicinska kompetensen inom äldreomsorgen behöver stärkas omgående. Vi föreslår därför att utskottet:

- Avsätter 300 miljoner kronor i statens budget för 2021 för att utöka läkarkompetensen inom äldreomsorgen. Medlen bör fördelas dels till regionerna för att utöka tillgången till läkare inom äldreomsorgen, och dels till kommuner som vill anställa en medicinskt ansvarig läkare (MAL). Resurserna till regionerna bör fördelas efter andel äldre.
- Avsätter 1 miljard kronor i statens budget för 2021, motsvarande en förstärkning om cirka 1 600 sjukskötersketjänster, i ett prestationsbaserat stöd till de kommuner som kan uppvisa en förbättring i antal sjuksköterskor/plats i särskilt boende, vardagar respektive helger. Även de kommuner som redan har en god sjuksköterskebemanning bör få ta del av stödet. Kriterierna kan t ex följas upp genom utvärdering av den statistik som redan i dag samlas in inom ramen för Socialstyrelsens Äldreguiden. Om kommunerna redovisar en förbättring från föregående år betalas stödet ut som generella medel. Eftersom tillgången till sjuksköterskekompetens skiljer sig över landet bör även de kommuner som kan uppvisa en förbättring i form av påbörjad

vidareutbildning till sjuksköterska (från undersköterska) för nuvarande personal få del av stödet.

- Avsätter 50 miljoner kronor* i statens budget för 2021 för att möjliggöra för fler undersköterskor att via Yrkeshögskolan utbilda sig till specialistundersköterskor med fokus på äldreomsorg och demensvård. Specialistundersköterskor är en viktig länk mellan undersköterskan och sjuksköterskan, och kan i den rollen avlasta sjuksköterskorna inom äldreomsorgen. Studierna ska bedrivas på deltid vid sidan av jobbet som undersköterska. Satsningen motsvarar ca 500 platser (250 årsplatser) med 70 procent lön (där staten står för 20 procent av lönen och arbetsgivaren för de 50 procent som undersköterskan fortsatt arbetar). Satsningen är dimensionerad utifrån att det under de senaste åren funnits flera sökanden per utbildningsplats.

**22,1 miljoner kronor avsätts under utgiftsområde 9 anslag 4:5 till kommunerna för lönekostnader, 4,2 respektive 0,6 miljoner kronor avsätts för studiemedel och avsättning för kreditförluster under utgiftsområde 15, anslag 1:2 respektive 1:3. Slutligen avsätts 23,1 miljoner kronor i statligt stöd till yrkeshögskoleutbildning under utgiftsområde 16 anslag 1:19.*

Moderaterna, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna avser att även fortsatt föreslå 1,3 miljarder kronor per år för att öka läkar- och sjuksköterskekompetensen inom äldreomsorgen, samt 100 miljoner kronor per år för att utbilda fler specialistundersköterskor. Till att börja med gäller det utöver det regeringen aviserat inom respektive område för innevarande budgetperiod, dvs. fram till och med 2023.

Ökade möjligheter till tryggt boende för äldre

Det råder brist på anpassade boenden för äldre. Nästan hälften av landets kommuner har ett underskott på biståndsbedömda bostäder för äldre. Många äldre som upplever att de har behov av särskild vård och omsorg blir i dag ofta nekade till ett så kallat särskilt boende på grund av platsbrist eller alltför restriktiva biståndsbedömningar där ensamhet och oro inte beaktas i tillräcklig uträkning. Andelen äldre förväntas öka framöver. Enligt SCB beräknas drygt 7 procent av befolkningen vara 80 år eller äldre år 2030. Finansdepartementet har uppskattat att det mellan 2018 och 2026 behöver skapas 32 000 nya platser i särskilt boende – motsvarande 700 äldreboenden. Trots att regeringen själva identifierat denna alarmerande boendebrist har de inte presenterat någon trovärdig plan för hur det stora behovet av äldreboenden ska mötas.

För att fler äldre ska få tillgång till anpassade boenden snabbare, behövs fler och olika typer av äldreboenden. Genom att till exempel möjliggöra flytt till ett trygghetsboende tidigare i livet, kan även pressen på platserna i särskilt boende dämpas, då en eventuell flytt till dessa mer resurskrävande och dyrare boenden kan skjutas upp. Dessvärre råder brist på trygghetsboenden i flera kommuner. Dessutom blir boendekostnaden ofta högre i en lägenhet i ett trygghetsboende än i det befintliga hemmet. Många äldre, och framför allt de med svagast ekonomi, är därför hänvisade till att bo kvar hemma – utan anpassningar.

Många äldre upplever också ensamhet och blir isolerade i det egna hemmet. För att bryta ensamheten och öka tryggheten vill många därför flytta till ett så kallat trygghetsboende. Där finns det möjlighet till social gemenskap, och inte sällan finns det personal under dagtid som kan stödja de boende med enklare sysslor. Boende på trygghetsboende vittnar om minskad psykisk ohälsa, en känsla av gemenskap och höjd livskvalitet.

Det befintliga statliga stödet till bostäder för äldre personer, som hanteras av Boverket och Länsstyrelserna, har visat sig vara en viktig faktor för byggandet av trygghetsboenden och särskilda boenden. Detta beror bland annat på att krav på extra brandskydd, stora badrum och gemensamhetslokal drar upp kostnaderna för byggandet. Stödet täcker en del av byggkostnaden för att bygga eller bygga om bostäder för äldre personer (65+). Det handlar om både trygghetsboenden (inklusive biståndsbedömda) och särskilda boenden. Stödet kan också användas till att anpassa till

exempel entréer, trapphus eller tvättstugor i hus med hyresrätter och bostadsrätter, så att de fungerar bättre för äldre personer. Den största delen av stödet går idag till byggandet av särskilda boenden.

År 2018 uppgick stödet till 400 miljoner kronor. Riksdagen beslutade i samband med budgetbeslutet för 2019 att höja anslaget till 700 miljoner kronor per år. I BP20 sänkte regeringen dock anslaget igen till en nivå på 500 miljoner kronor per år, trots att stödet varit översökt sedan det instiftades 2016. Det har nu visat sig att stödet för 2020 tog slut redan under sommaren, och att ansökningar blivit liggandes i kö. Väntetiden är nu uppe i cirka ett år och Boverket efterfrågar en utökning av stödet.

Förutom att det råder stor brist på anpassade boenden för äldre, finns det nu ledig kapacitet i byggsektorn på grund av den ekonomiska nedgången i pandemins spår. Att investera i byggandet av fler äldreboenden nu är därmed också en konjunkturellt riktig åtgärd. Genom att skjuta till mer medel under 2021 kan den kö som byggts upp betas av och investeringsplaner tidigareläggas.

Moderaterna, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna anser att av investeringsstödet för äldreboenden bör utökas. Vi föreslår därför att utskottet tar ställning för att:

- Utöka det befintliga statliga stödet till bostäder för äldre personer med 1 miljard kronor i statens budget för 2021, där merparten av dessa tillkommande medel öronmärks för trygghetsboenden. Boverket och länsstyrelserna bör tilldelas medel av dessa för att hantera stödet. Beställningsbemyndigandet bör utökas proportionerligt för att utökade ekonomiska åtaganden inom anslaget 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet ska kunna ingås, samtidigt som tidigare gjorda åtaganden uppfylls.
- Presentera åtgärder för att komma tillrätta med det stora eftersatta behovet av äldreboenden på längre sikt.

Moderaterna, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna avser att även fortsatt föreslå 500 miljoner kronor per år till investeringsstödet för äldreboenden. Till att börja med gäller det utöver det regeringen aviserat för innevarande budgetperiod, dvs. fram till och med 2023.