

Analys av det tillfälliga förbudet mot besök inom särskilda boendeformer för äldre

Socialstyrelsens rapportering av uppdrag
S2020/06466/SOF (delvis)

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges.
För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också
tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till
alternativaformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer 2020-9-6902
Publicerad www.socialstyrelsen.se, september 2020

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning.....	5
Uppdragsbeskrivning	5
Uppdragets genomförande.....	5
Avgränsningar.....	6
Kan det tillfälliga besöksförbudet upphöra?.....	7
Ökad smittorisk på äldreboenden.....	7
Socialstyrelsens stöd till verksamheterna	8
Internationell utblick	8
Smittade och avlidna på äldreboenden.....	8
Scenarier för smittspridning.....	10
Utvecklingen i verksamheterna	10
Hur påverkas de som bor på äldreboendet av besöksförbudet?	11
Hur påverkas anhöriga av besöksförbudet?	12
Synpunkter från olika aktörer	12
Kommuner	12
Äldrerådet	13
Socialstyrelsen råd för etiska frågor	13
Socialstyrelsens bedömning	14
Regelverk som kan ersätta besöksförbudet.....	16
Förutsättningar	16
Förslag till ny föreskrift.....	17
Kommunikation	19

Sammanfattning

Socialstyrelsen har i uppdrag av regeringen att analysera det tillfälliga förbudet mot besök inom särskilda boendeformer för äldre. Uppdraget består av två delar:

- Analysera om det tillfälliga besöksförbudet bör fortsätta att gälla eller inte efter den 30 september 2020.
- Om svaret är att det kan upphöra att gälla, redovisa vilka regelverk på myndighetsnivå som kan ersätta besöksförbudet och som kan börja tillämpas från och med den 1 oktober 2020.

Socialstyrelsen har genomfört uppdraget i samråd med Folkhälsomyndigheten som har motsvarande uppdrag.

Socialstyrelsen bedömer att argumenten för det tillfälliga besöksförbudet är väsentligt svagare nu än när förbudet infördes, samtidigt som de negativa effekterna ökar med ett långvarigt besöksförbud. Vår bedömning är därför att besöksförbudet kan upphöra efter den 30 september 2020. I bedömningen har flera perspektiv vägts in.

När besöksförbudet infördes var smittspridningen i samhället mer omfattande än i dag. Idag är kunskapsläget om covid-19 bättre och ny kunskap tillkommer kontinuerligt. Verksamheterna har haft tid att förbättra kompetensen om basala hygienrutiner och se över andra rutiner för att minska risken för smittspridning på boendena. Till skillnad från när besöksförbudet infördes finns det nu även möjlighet för personal, brukare och allmänhet att testas för pågående covid-19-sjukdom och förekomst av antikroppar.

Besöksförbudet har för många äldre inneburit en saknad efter anhöriga som inte längre tillåts att komma på besök på samma sätt som tidigare. Upplevelse av ensamhet och ofrivillig isolering kan leda till negativa konsekvenser i form av ökad trötthet och annan sjuklighet, vilket i sin tur kan leda till ett ökat vårdbehov. Isolering har också stor inverkan på den psykiska hälsan.

Den andra delen i uppdraget handlar om att redovisa vilka regelverk på myndighetsnivå som kan ersätta besöksförbudet och vara tillämpbara från och med den 1 oktober 2020.

Socialstyrelsen bedömer att det är av stor vikt att verksamheterna, även efter att besöksförbudet upphör att gälla, skapar goda förutsättningar så att personer som bor på boendena kan ta emot besök på ett säkert sätt. Socialstyrelsen har därför tagit fram ett förslag på en föreskrift som tydliggör verksamhetens ansvar för detta. Föreskriften kan träda i kraft den 1 oktober 2020. Socialstyrelsen planerar också att ta fram stödmaterial till verksamheterna för att underlätta deras arbete med säkra besök.

Inledning

Uppdragsbeskrivning

Särskilt boende för äldre eller äldreboende som det också kallas är en insats enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Som ett led i att begränsa smittspridningen på äldreboenden beslutade regeringen om ett förbud att besöka dessa boenden från den 1 april 2020.¹ Innan dess fanns en rekommendation från Folkhälsomyndigheten och regeringen om att avstå från att göra besök på äldreboenden.

Besöksförbudet som inledningsvis gällde till utgången av juni 2020 har förlängts i två omgångar. Förordningen om besöksförbudet gäller för närvarande till och med den 30 september 2020. Samtidigt som regeringen beslutade att förlänga giltighetstiden för förordningen fick Socialstyrelsen i uppdrag att utifrån sitt verksamhetsområde analysera om det tillfälliga besöksförbudet bör fortsätta att gälla eller inte efter den 30 september. Om myndigheten gör bedömningen att det är möjligt och lämpligt att besöksförbudet upphör att gälla den 30 september, ska myndigheten redovisa vilka regelverk på myndighetsnivå som kan ersätta förbudet. 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.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen ska redovisas och beräknas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

Uppdraget ske genomföras i samråd med Folkhälsomyndigheten och redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 september 2020. Folkhälsomyndigheten har motsvarande uppdrag men ska istället för förslag på regelverk redovisa vilka stöd på myndighetsnivå som kan ersätta besöksförbudet.

Uppdragets genomförande

Bedömningarna i rapporten bygger på statistik över smittspridningen i landet och information om hur förutsättningarna att skydda de som bor på äldreboenden från smitta med covid-19 har förändrats sedan det tillfälliga besöksförbudet infördes. Socialstyrelsen har även haft dialog med:

- Sveriges socialchefer, tillsammans med Sveriges kommuner och regioner (SKR)
- Riksföreningen för medicinskt ansvariga sjuksköterskor och medicinskt ansvariga för rehabilitering
- Famna, Riksorganisationen för idéburen välfärd
- Nationellt kompetenscentrum anhöriga (Nka)

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

Frågan om besöksförbudet är proportionerligt i förhållande till syftet att skydda personer på äldreboenden från smitta av covid-19 har diskuterats med Socialstyrelsens etiska råd. Socialstyrelsens Äldreråd har också lämnat skriftliga synpunkter på hur de ser på ett fortsatt besöksförbud.

Uppdraget har genomförts i samråd med Folkhälsomyndigheten.

Avgränsningar

På grund av tidsramen för uppdraget var det inte möjligt att göra mer omfattande analyser av det tillfälliga besöksförbudet, i form av exempelvis enkätundersökning eller intervjuer bland närstående, anhöriga eller verksamhetsansvariga på äldreboenden.

Kan det tillfälliga besöksförbudet upphöra?

Socialstyrelsen ska bedöma om det är möjligt och lämpligt att det nu gällande tillfälliga förbudet mot besök i äldreboenden upphör att gälla den 30 september 2020. I bedömningen har Socialstyrelsen vägt samman olika perspektiv.

Ökad smittorisk på äldreboenden

Kommunerna har i uppdrag att verka för att äldre människor får goda bostäder och ska enligt 5 kap. 5 § SoL inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd. Ett särskilt boende för äldre är enligt Socialstyrelsens definition ett boende som tillhandahåller bostäder eller platser för heldygnsvistelse tillsammans med insatser i form av vård och omsorg för äldre personer med behov av särskilt stöd. Under 2019 bodde sammanlagt 108 500 personer på särskilt boende någon gång under året.²

Den dagliga omsorgen utförs oftast av undersköterskor och vårdbiträden. Men även legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal som exempelvis sjuksköterskor, arbetsterapeuter och fysioterapeuter erbjuder kommunal hälso- och sjukvård till de boende. Regionerna ansvarar för att personer på äldreboenden får de insatser av läkare som de behöver.

Den äldre bor i egna fullvärdiga lägenheter och har ofta tillgång till gemensamhetsutrymmen som exempelvis kan bestå av matsal, allrum, träningslokal och uteplats/trädgård. Även om den äldre bor i egna lägenheter sker måltiderna gemensamt och det sociala utbudet består ofta av olika gruppaktiviteter.

Personer över 70 år tillhör en riskgrupp när det gäller covid-19, vilket innebär att de kan få svårare sjukdomsförlopp om de blir sjuka i covid-19. Riskerna ökar med stigande ålder och än mer om man dessutom har andra sjukdomstillstånd, vilket är vanligt bland personer som bor på äldreboenden.

Många personer i särskilda boendeformer för äldre har en demenssjukdom och har ofta en grad av kognitiv svikt som medför svårigheter att förstå och komma ihåg innebörden av restriktioner eller konsekvenser av situationen. De kan därmed bidra till en smittorisk både för sig själva och för andra. Vid demenssjukdom kan beteendemässiga och psykiska symtom (BPSD) uppträda. Det kan exempelvis handla om oro, vandringsbeteende eller aggressivitet. En person med covid-19 som till exempel har ett vandringsbeteende riskerar att sprida smittan vidare till andra personer som finns på boendet.

Socialstyrelsen publicerade den 24 april 2020 ett dokument för att stödja verksamheterna om hur arbetssätt kan anpassas då personer med demenssjukdom är smittsamma i covid-19.

² <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2020-4-6745.pdf>

Exempel på åtgärder för att minimera smittspridning som bland annat tas upp är att; säkerställa att basala hygienrutiner följs och att personlig skyddsutrustning används korrekt, organisera boendet så att det i möjligaste mån går att skilja på sjuka och friska, samt avsätta personal som enbart arbetar med de som är sjuka. I dokumentet ges också konkreta tips på arbetssätt för att förebygga beteendemässiga och psykiska symptom vid demenssjukdom och vilka andra åtgärder som kan vidtas.³

Socialstyrelsens stöd till verksamheterna

Under våren och sommaren har Socialstyrelsen publicerat information, utbildningar och vägledningar med syfte att stödja verksamheterna i deras förebyggande smittskyddsarbete. Socialstyrelsen tog i mars fram en ny webbplats med anledning av covid-19 med samlat stöd till personal inom socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården, samt till chefer och huvudmän i kommunen.

Exempel på stöd som har tagits fram:

- Checklista med reflektionsfrågor för att hindra att smitta kommer in och sprids på äldreboenden.
- Kunskapsstöd om arbetssätt vid demens och covid-19.
- Ett introduktionspaket som främst riktar sig till ny personal inom socialtjänst och kommunalt finansierad hälso- och sjukvård. Det ger ny personal som kommer in i verksamheterna baskunskap för att arbeta inom äldre- och funktionshindersomsorg. Paketet är framtaget för att stötta arbetsgivarna när de introducerar ny personal under covid-19 pandemin.
- Karolinska Institutet har på uppdrag av Socialstyrelsen tagit fram e-utbildningar med fokus på hygienprinciper och användning av personlig skyddsutrustning. Socialstyrelsen har tagit fram kompletterande webbutbildningar om att hindra smittspridning och använda skyddsutrustning.

Internationell utblick

Det är inte bara i Sverige som personer på äldreboenden drabbats särskilt hårt av covid-19. Den europeiska smittskyddsmyndigheten (European Centre for Disease prevention and Control, ECDC) har uppmärksammat att en stor andel vårdinrättningar för äldre i Europa och globalt har rapporterat utbrott av covid-19 vilket orsakat en hög andel sjuka och avlidna och en hög frånvaro bland personalen. Den 19 maj 2020 publicerade ECDC ett stöd för att underlätta testning på äldreboenden eftersom man noterat att en låg förmåga till testning hade gett bränsle åt en snabb spridning av covid-19 inom och mellan avdelningar inom äldreboenden.⁴

Smittade och avlidna på äldreboenden

Testkapaciteten i Sverige för att kunna påvisa pågående sjukdom och antikroppar har ökat sedan besöksförbudet infördes. Regeringen gav den 4 juni 2020 Folkhälsomyndigheten i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna och

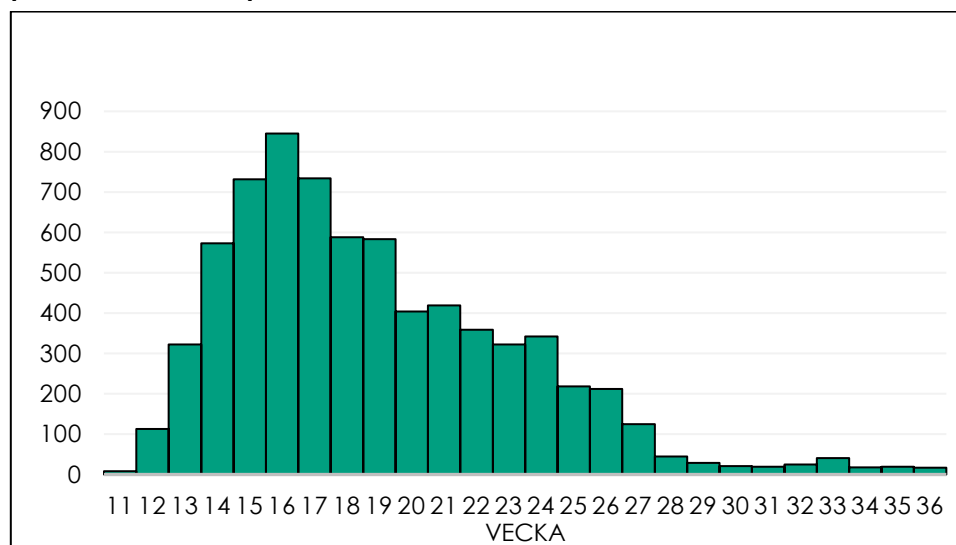
³ *Arbetssätt vid covid-19 hos personer med demenssjukdom i särskilda boendeformer för äldre – praktiska förslag om arbetssätt till personal och arbetsledning*

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-long-term-care-facilities-surveillance-guidance.pdf>

regionerna skyndsamt säkerställa adekvata flödeskedjor för storskalig serologisk testning och PCR-testning för covid-19 i hela landet.

Figur 1 visar antalet personer som har bekräftats smittade med covid-19 på äldreboenden per vecka. Antalet personer har minskat kraftigt och sedan vecka 28 är det ett mindre antal fall som redovisas i Folkhälsomyndighetens veckorapport. Av de som fram till den 4 september har bekräftats smittade med covid-19 finns 8,5 procent (7 116 personer) på äldreboenden.

Figur 1. Antal personer som har bekräftats vara smittad med covid-19 på äldreboenden per vecka

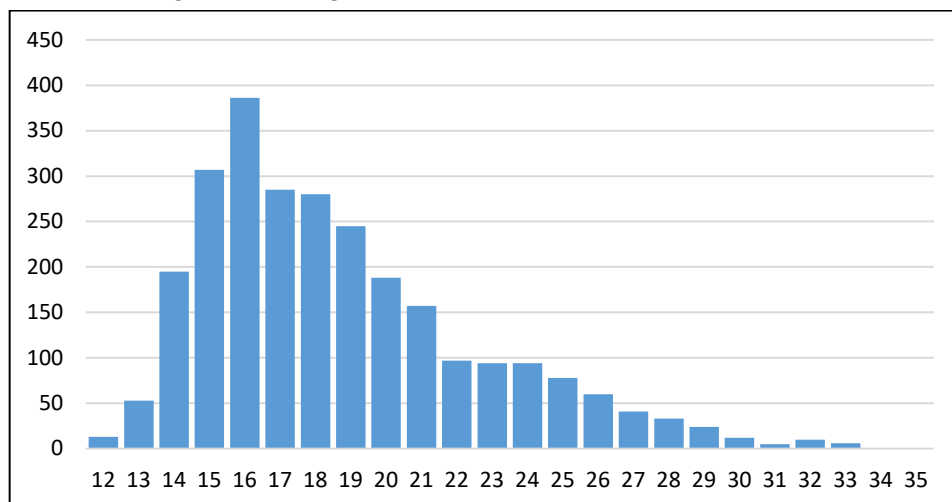


Källa: Folkhälsomyndighetens veckorapport från den 4 september 2020

I Sverige har det fram till den 7 september 2020 avlidit 5731 personer där den underliggande dödsorsaken var covid-19, av dessa bodde 2669 på äldreboenden.⁵ Figur 2 visar att antalet avlidna var som högst under våren med flera hundra avlidna per vecka. Idag är det enstaka avlidna som bott på äldreboenden. Antalet avlidna under vecka 34 och 35 är inte noll men uppgifterna är dolda för att inte röja enskildas identitet.

⁵ Socialstyrelsens uppgifter över avlidna skiljer sig något från de som Folkhälsomyndigheten presenterar dagligen. Folkhälsomyndigheten redovisar endast avlidna som har haft en laboratorieverifierad covid-19 och har avlidit inom 30 dagar. Socialstyrelsen redovisar samtliga fall där den underliggande dödsorsaken var covid-19, oavsett om diagnosen var laboratoriebekräftad eller inte.

Figur 2 Antal avlidna i covid-19 per vecka med insatsen särskilt boende för äldre enligt SOL – uppgifterna är preliminära



Källa: Dödsorsaksintyg samt registret över insatser enligt socialtjänstlagen till äldre och personer med funktionsnedsättning, Socialstyrelsen

Scenarier för smittspridning

Folkhälsomyndigheten har tagit fram tre scenarier för möjlig utveckling av covid-19 under det kommande året. Enligt myndigheten är den troligaste utvecklingen i Sverige en relativt låg allmän spridning kombinerat med lokala utbrott framförallt i vissa riskmiljöer.⁶ Riskmiljöer där smittspridning sker mer frekvent är bland annat mellan patienter i olika hälso- och sjukvårds- och omsorgsmiljöer samt mellan personal och patienter respektive brukare. Inomhusmiljöer och andra typer av slutna utrymmen eller ytor innebär en högre risk för smitta än utomhusmiljöer. Arbetsplatsers fikarum och möteslokaler, med nära kontakt mellan personer, har också pekats ut som en miljö där mer frekvent spridning sker.⁷

Utvecklingen i verksamheterna

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har under våren 2020 gjort tillsyn på 490 äldreboenden. Både privata och offentliga aktörer i landets alla kommuner har ingått i tillsynen. Den har visat att verksamheterna sedan utbrottet av covid-19-pandemin, utöver att säkerställa att basala hygienrutiner följs, förändrat sina arbetssätt på flera olika punkter.

Det har till exempel handlat om att:

- begränsa så att medarbetarna endast arbetar på en avdelning och att minska antalet personalkontakter gentemot de som bor på boendet
- använda olika slussar för inpassering, mottagning av varor, omklädning för medarbetare med mera
- förstärka städrutiner och införa ett mer systematiskt arbete med desinficering av kontaktytor

⁶ *Insatser vid nya utbrott av covid-19*, Folkhälsomyndigheten 2020

⁷ *Vägledning för smittspårning av covid-19*, Folkhälsomyndigheten, 21 juli 2020

- skilja på personer med misstänkt eller bekräftad covid-19 från andra på boendet, genom att avgränsa särskilda avdelningar/enheter.

När det gäller besöksförbudet visar IVO:s tillsyn att vissa boenden har haft problem med att anhöriga försöker kringgå besöksförbudet. Flera verksamheter nämner också att de lägger särskild kraft på att involvera anhöriga i informationen för att lugna och skapa förståelse för besöksförbudet.

IVO har under sommaren genomfört en tillsyn av förutsättningar för individuell vård och behandling på samtliga 1700 äldreboenden. Tillsynen visar att verksamheterna i stor utsträckning uppger att kan tillgodose behoven av vård och behandling. Regionerna uppger att de har ökat vårdkapaciteten i form av tillgång till mobila team, utökade uppdrag om avancerad sjukvård i hemmet samt ökad tillgång till läkarkontakter för äldreboendena, såväl dag- som jourtid.

IVO:s tillsyn visar dock att det finns ett mindre antal kommuner och boenden där det finns indikationer på att vård och behandling inte har genomförts på rätt sätt. IVO kommer därför fördjupa tillsynen vid ett 90-tal boenden.

Flera regioner har också tagit initiativ till att kartlägga spridningen av covid-19 på äldreboenden. Västra Götalandsregionen genomförde en enkätundersökning i början av maj. Där framkom att boendena har vidtagit en rad åtgärder för att förebygga och begränsa smittspridningen. Det har bland annat handlat om att öka kompetensen om basala hygienrutiner, skapa förutsättningar för social distansering på boendet, se över bemanning och personalplanering och att skapa alternativa sätt för de äldre på boendet att hålla kontakt med sina anhöriga.⁸

Hur påverkas de som bor på äldreboendet av besöksförbudet?

Att ha relationer är viktigt i alla åldrar – dels för att leva ett meningsfullt liv, dels för att hålla sig frisk. Flera studier har nyligen uppmärksammat ofrivillig ensamhet som en riskfaktor för psykisk ohälsa.⁹

SCB:s undersökning av levnadsförhållanden visar också att ensamhet i form av social isolering ökar med åldern. Ensamhet och ofrivillig isolering kan leda till negativa konsekvenser så som ökad trötthet och annan sjuklighet, vilket i sin tur kan leda till ett ökat vårdbehov. Analyser av äldres hälsa från Swedish Panel Study och Living Conditions of the Oldest Old (SWEOLD) – data, visar exempelvis att isolering har stor inverkan på den psykiska hälsan. Sannolikheten för att ha depressiva symptom och ångest är högre ju mer socialt isolerad en person är.¹⁰

Det finns ingen undersökning som visar hur besöksförbudet påverkat de som bor på äldreboenden runt om i landet. Sedan tidigare visar Social-

⁸ Sammanställning- Kartläggning av covid-19 på särskilda boenden i Västra Götaland, Smittskydd Västra Götaland, Västra Götalandsregionen, 2020-06-23

⁹ Vård och omsorg om äldre- Lägesrapport 2020, Socialstyrelsen och *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* 2019, Socialstyrelsen

¹⁰ Vård och omsorg om äldre- Lägesrapport 2020, Socialstyrelsen och *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* 2019, Socialstyrelsen

styrelsens undersökningar att många av de som bor på äldreboenden upplever att det är svårt med ensamheten. Den nationella undersökningen från 2019 *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* visar att 47 procent av de boende upplever att de har besvär av ensamhet då och då och 18 procent att de ofta har besvär av ensamhet. Siffrorna har i stort sett varit oförändrade de senaste tre åren. Besöksförbudet har medfört att den ensamhet som kunnat påvisas i dessa undersökningar med stor sannolikhet ökat.

Hur påverkas anhöriga av besöksförbudet?

Socialstyrelsen har kontaktats av många anhöriga som beskriver hur besöksförbudet har påverkat dem negativt. Förutom de brev och telefonsamtal som kommit in, har Socialstyrelsen tagit del av anhörigberättelser som Nationellt kunskapscenter anhöriga (Nka) samlat in och sammanställt.

Anhöriga är i många fall själva äldre vilket innebär att de också tillhör en riskgrupp för covid-19. De har då, förutom att kontakten med sin närstående har begränsats, också fått ställa om den dagliga livsföringen i övrigt för att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer för personer som är 70 år och äldre.

Synpunkter från olika aktörer

Kommuner

Socialstyrelsen har tillsammans med flera kommuner i landet diskuterat huruvida de bedömer att det tillfälliga besöksförbudet behöver fortlöpa samt vilka stöd som skulle behövas på nationell nivå när besöksförbudet upphört. Två möten har genomförts. Ett med Riksföreningen för medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) och medicinskt ansvariga för rehabilitering (MAR). Den andra träffen var en workshop som Sveriges kommuner och regioner (SKR) arrangerade där socialchefer och MAS:ar från drygt 60 kommuner var representerade.

I samband med dessa möten valde även drygt 70 kommuner att lämna in skriftliga synpunkter. Synpunkterna kommer i första hand från MAS:arna och flera kommuner har sammanställt gemensamma svar.

Många kommuner tycker att det är dags att besöksförbudet upphör. Det bedöms inte längre rimligt vara med en sådan inskränkning som besöksförbudet innebär utifrån det rådande läget. Samtidigt finns en rädsla för vad som kommer att hända om smittspridningen ökar generellt i landet eller lokalt i kommunerna. Ungefär samma synpunkter har inkommit från Famna – riksorganisationen för idéburen välfärd.

Det kommunerna främst har lyft fram att de behöver som stöd när besöksförbudet upphör är:

- Ett nationellt stöd med rekommendationer för att undvika smittspridning vid besök.
- Tydliga rekommendationer om vilka förutsättningar som verksamheterna behöver skapa för att underlätta säkra besök.
- En bred satsning på information till allmänheten. Informationen till anhöriga behöver vara lätt att ta in och ska förklara vilka förutsättningar som gäller vid besök.
- Ett nationellt stöd som medger att besöksförbudet kan tillämpas vid lokala utbrott. Det behöver också vara tydligt vilka mandat som eventuellt kan finnas för att stänga en verksamhet vid ett utbrott.

Äldrerådet

Äldrerådet är Socialstyrelsens forum för kontakt och samverkan med pensionärsorganisationerna. Äldrerådet har lämnat skriftliga underlag utifrån frågor om vad som är viktigt att ta hänsyn till vid ett beslut om besöksförbudet ska förlängas eller inte och vilka argument som de ser talar för eller emot.

Sammanfattningsvis framhåller rådet att besöksförbudet inneburit ett omfattande ingrepp i den enskildes självbestämmande. Eftersom de som bor på äldreboenden har en begränsad tid kvar att leva, bör besöksförbudet upphöra så att de äldre som varit isolerade får träffa sina anhöriga och vänner igen.

Socialstyrelsen råd för etiska frågor

Socialstyrelsen har fört en dialog med myndighetens etiska råd för att få vägledning om det i dagsläget, utifrån den smittspridning som nu råder, är proportionerligt att behålla ett nationellt besöksförbud. Ingen av ledamöterna fann att så var fallet.

Rådet resonerade bland annat om att det finns fem intressentgrupper att ta hänsyn till i bedömningen om det är proportionerligt att behålla ett nationellt besöksförbud; de äldre som inte får ta emot besök, anhöriga, andra som bor på boendet, personalen och samhället.

Utifrån att det bland annat finns en ökad kunskap om hur man bekämpar smittan, en minskad smittspridning i samhället och bättre tillgång till skyddsutrustning är det enligt rådets ledamöter inte längre proportionerligt med ett besöksförbud utifrån *de äldre* och *deras anhörigas* perspektiv. Det bedöms heller inte proportionerligt med ett besöksförbud utifrån *övriga som bor på äldreboendet*, eftersom ett besöksförbud innebär att inte heller de får besök. Utifrån *personalens* perspektiv är det inte proportionellt eftersom de själva inte är ålagda den formen av begränsningar och då anses det inte rimligt att den äldre som bor på äldreboende ska ha det. När det gäller *samhällets* bedömning av om det är proportionerligt med ett besöksförbud eller inte är det istället en empirisk bedömning av risken för smitta som behöver göras.

I bedömningen av besöksförbudet anser rådet att man också behöver väga in den ohälsa som besöksförbudet skapar och fråga sig varför anhöriga skulle vara mer smittsamma än personalen. Besöksförbudet tar ifrån de som bor på äldreboendena viktiga aspekter, som att inte kunna träffa sina anhöriga i den utsträckning som man vill den sista tiden av sitt liv.

Aspekter som talar för att besöksförbudet behålls är enligt rådet att det uppstår fler kontakter när besöksförbudet hävs och att vi inte vet vad som

händer när vi lyfter besöksförbudet. Samtidigt har många äldre avlidit trots besöksförbud så vi vet inte hur besöksförbudet har påverkat dödstalen.

Etiska rådet kommenterade även de allmänna råd som Socialstyrelsen utfärdade för att stödja tillämpningen av besöksförbudet. Bedömningen var att de allmänna råden som pekar på möjligheter att göra avsteg från besöksförbudet inte gör att förbudet är proportionerligt i nuvarande situation.

Socialstyrelsens bedömning

Ett besöksförbud bör vara proportionerligt i förhållande till risk för smittspridning, sjukdomens allvarlighet för den enskildes liv och hälsa samt den inskränkning i självbestämmande som besöksförbudet innebär för den äldre respektive dennes anhöriga. Besöksförbudet infördes för att förhindra spridning av covid-19 och särskilt skydda personer på äldreboenden som löper stor risk för svår sjukdom och att avlida till följd av sjukdomen. Under vecka 13 i år rapporterade många regioner utbrott eller fall av smitta med covid-19 på särskilda boenden för äldre¹¹ och besöksförbudet beslutades veckan efter. Spridningen av covid-19 i samhället ökade under våren men den allmänna smittspridningen är i dagsläget låg och antalet personer på äldreboenden som är bekräftat smittade med covid-19 likaså.

Sedan besöksförbudet infördes har kommunerna och verksamheterna utvecklat rutiner och arbetssätt för att hindra smitta från att komma in på äldreboenden och hindra att smitta förs vidare mellan personer på boendena. Rutiner och kunskap om basala hygienrutiner har förbättrats och man har lagt om aktiviteter och anpassat lokaler för att hindra smittspridning. Verksamheterna har också haft tid att utveckla arbetsformer i syfte att separera vården och omsorgen för personer med smitta, från personer som inte är smittade – så kallad kohortvård.

En särskild utmaning gäller att skydda personer med demens som kan ha svårt att följa rekommendationer om hygien och social distansering. Socialstyrelsen har därför tagit fram särskilda kunskapsstöd om hur verksamheterna kan arbeta för att skydda personer med demens.

Det troligaste scenariot för utvecklingen av covid-19 under det kommande året är enligt Folkhälsomyndigheten, en relativt låg allmän spridning kombinerat med lokala utbrott. Kunskapen om covid-19 ökar kontinuerligt och det finns en ökad testkapacitet för att kunna påvisa pågående sjukdom och antikroppar. Allmänheten har också fått kunskap om vikten av att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer och att personer på äldreboenden tillhör en grupp som riskerar att bli allvarligt sjuka av covid-19. Det torde därför sammantaget finnas större förutsättningar för att få besökare att på frivillig basis undvika att föra in smitta på äldreboenden än vad som gällde när besöksförbudet infördes.

¹¹ Folkhälsomyndigheten Veckorapport om covid-19, vecka 13

Besöksförbudet innebär långtgående inskränkningar i den enskildes integritet och den enskildes hälsa påverkas också negativt av att inte få träffa sina anhöriga. Även de anhörigas hälsa kan påverkas negativt av att inte få vara tillsammans med nära och kära som bor på äldreboenden. Socialstyrelsen bedömer därför sammanfattningsvis att argumenten för det tillfälliga besöksförbudet är väsentligt svagare nu än när förbudet infördes samtidigt som de negativa effekterna ökar med ett långvarigt besöksförbud. Myndighetens bedömning är därför att besöksförbudet kan upphöra den 30 september 2020.

Regelverk som kan ersätta besöksförbudet

I uppdraget ingår att Socialstyrelsen ska redovisa vilka regelverk på myndighetsnivå som kan ersätta besöksförbudet. 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.

Förutsättningar

Ur ett rättsligt perspektiv har det tillfälliga besöksförbudet inneburit att Socialstyrelsen med allmänna råd har kunnat rekommendera hur besök på äldreboenden kan genomföras på ett säkert sätt. När det tidsbegränsade besöksförbudet upphör att gälla finns inte den möjligheten längre. Det innebär att den som bor på äldreboenden själv bestämmer om de vill ta emot besök och på vilket sätt.

Det finns dock en skyldighet för var och en att genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar i 2 kap 1 § smittskyddslagen (2004:168), SmL. Vidare gäller de föreskrifter och allmänna råd 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 till kommunala verksamheter. I författningen finns även allmänna råd till var och en med rekommendationer om hur man bör agera för att minska risken för smittspridning. Råden gäller även för de som bor på äldreboenden och deras eventuella besökare.

Socialstyrelsen har bemyndigande att meddela sådana föreskrifter inom socialtjänsten som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser äldre personer enligt 8 kap 1 § 2 socialtjänstförordningen (2001:937), SoF. Socialstyrelsen får även meddela föreskrifter om verkställigheten av socialtjänstlagen (2001:453) enligt 8 kap. 5 § SoF.

Socialstyrelsen bedömer att detta innebär att myndigheten genom föreskrifter kan utfärda regler om hur den som ansvarar för verksamheten i särskilda boendeformer för äldre ska arbeta för att bidra till en minskad risk för smitta vid besök i särskilda boenden. Däremot ger inte Socialstyrelsens bemyndiganden stöd för att styra hur besökare och den som tar emot besök i sitt hem i det särskilda boendet agerar. På det området har dock Folkhälsomyndigheten som nämnts ovan utfärdat föreskrifter och allmänna råd.

Som tidigare nämnts är det troligaste scenariot för utveckling av covid-19 under det kommande året, enligt Folkhälsomyndigheten, en relativt låg allmän spridning kombinerat med lokala utbrott. En sådan utveckling kan innebära att lokala regler och restriktioner kan behövas. Folkhälsomyndigheten har angett att som ett komplement till de allmänna råd som gäller för hela landet, kan vara lämpligt att utfärda föreskrifter och allmänna råd som endast

ska vara tillämpliga vid ett lokalt utbrott.¹² Sådana eventuella föreskrifter och allmänna råd bedömer dock Socialstyrelsen främst ligga inom Folkhälsomyndighetens ansvarsområde. Socialstyrelsen har dock identifierat flera åtgärder som kan bli aktuella för att stärka den kommunalt finansierade hälso- och sjukvårdens förmåga att effektivt hantera nya utbrott av covid-19. Här ingår exempelvis att stödja implementering av myndighetens stödmaterial i verksamheterna. Det kan innebära att erbjuda riktat stöd till kommuner med risk för klustersmitta och till kommuner som riskerar att ha betydande samhällssmitta under lång tid.¹³

Det finns redan vissa föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen utfärdat och som är av betydelse för arbetet med att motverka smittspridning i äldreboenden. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete finns bestämmelser med krav på den som bedriver socialtjänsten att fastställa de processer och rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet i ett ledningssystem. I föreskrifterna finns även krav att fortlöpande bedöma om det finns risk för att det inträffar händelser som kan medföra brister i verksamhetens kvalitet. På grundval av riskanalysen ska de åtgärder som krävs vidtas för att säkra verksamhetens kvalitet. Socialstyrelsen har också föreskrifter (SOSFS 2015:10) om basal hygien som syftar till att hindra smittspridning.

I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre finns rekommendationer om vilka grundläggande kunskaper personalen som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre minst bör ha. Där framgår bland annat att personalen bör ha förmåga att kommunicera med anhöriga och med personer ur olika yrkesgrupper samt förstå, tala, läsa och skriva svenska. Vidare bör personalen ha kunskaper kunskap om hälso- och sjukvård, kunskap om basal hygien och om att förhindra smitta och smittspridning, samt förmåga att omsätta kunskapen i det praktiska arbetet.

Förslag till ny föreskrift

När det tillfälliga besöksförbudet upphör att gälla vilar ansvaret hos de personer som bor på boendet och besökarna att följa Folkhälsomyndighetens allmänna råd och rekommendationer. Det är därför av stor vikt att verksamheterna skapar förutsättningar för att besök ska kunna göras på ett säkert sätt.

Socialstyrelsen har därför tagit fram ett förslag på en föreskrift som tydliggör verksamhetens ansvar för detta. Myndigheten planerar att remittera förslaget och en konsekvensutredning till berörda myndigheter och organisationer den 15 september. Föreskriften kan träda i kraft den 1 oktober 2020 om besöksförbudet upphör att gälla efter den 30 september.

¹² Insatser vid nya utbrott av covid-19, Folkhälsomyndigheten 2020.

¹³ Socialstyrelsen plan inför eventuella nya utbrott av covid-19, Socialstyrelsen 2020

Förslaget till föreskrifter innehåller bestämmelser om:

- Rutiner
- Riskanalys
- Ledarskap
- Kompetens
- Information till boende och besökare
- Hygien

Kommunikation

För att stötta verksamheterna på bästa sätt när besöksförbudet tas bort ser Socialstyrelsen 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 planera hur verksamheten kan underlätta säkra besök
- en affisch som kan sättas upp i exempelvis personalrum, med saker att tänka på för att underlätta säkra besök
- frågor och svar om vad som gäller när besöksförbudet tas bort.

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