



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2013:7

Utvärdering av investeringsstödet till äldreboenden



Utvärdering av investeringsstödet till äldreboenden

Boverket februari 2013

Titel: Utvärdering av investeringsstödet för äldreboende
Rapport: 2013:7
Utgivare: Boverket februari 2013
Upplaga: 1
Antal ex: 80
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-87131-92-9
ISBN pdf: 978-91-87131-93-6
Sökord: Investeringsstöd, nybyggnad, ombyggnad, äldreboende, äldreboende, trygghetsboende, särskilt boende, särskilda boendeformer, seniorboende, uppföljning, utvärdering, stödets effekt, bostadsmarknaden, bostadspolitik, boendeplanering
Dnr: är 1399-738/2013

Publikationen kan beställas från:
Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 50
Fax: 0455-819 27
E-post: publikationsservice@boverket.se
Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.
Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2013

Förord

Sedan 2007 har det funnits möjlighet att söka investeringsstöd för ny- eller ombyggnad av äldreboendestäder. Syftet med stödet är att stimulera tillkomsten av särskilda boendeformer och, sedan 2010, även trygghetsboendestäder. Rapporten innehåller en redovisning av investeringsstödet i siffror och en utvärdering av stödets effekter. Rapporten ger också en översiktlig bild av hur olika boendeformer för äldre har utvecklats över tid. Ett avsnitt har särskilt ägnats trygghetsboendestäder, med betoning på gemensamhetsutrymmen och personal.

Rapporten är sammanställd av Annette Rydqvist, projektledare, Ingrid Birgersson, Joakim Iveroth, Hanna Karlsson, Ola Svensson och Birgitta Wadkvist.

Karlskrona februari 2013

Martin Storm
verksamhetschef

Innehåll

Sammanfattning	7
Trygghetsbostäder	9
Förslag	10
Inledning	13
Investeringsstödet mål och syfte	13
Frågeställningar	14
Metod och underlag	14
Om investeringsstödet	15
En tillbakablick på äldreboendets historia	17
Servicehusen tar vid	17
Bo på egna villkor	18
Särskilda boenden och trygghetsboende idag	18
Begrepp	19
Bostadspolitiska mål och lagstiftning	23
Fler äldre – ökat behov av tillgängliga bostäder	25
Bra boendeplanering	27
Investeringsstödet i siffror	29
Inkomna och beviljade ärenden	29
Särskilt boende eller trygghetsbostäder	31
Utvärdering	37
Har bostäderna tillkommit som en effekt av stödet?	37
Stödets effekt	38
Har investeringsstödet lyckats bryta utvecklingen mot allt färre platser i särskilt boende?	44
Har bristen på platser i särskilt boende kunnat avhjälpas?	45
Bidrar stödet till trygghetsbostäder till att det försvinner platser i särskilt boende?	48
Varför tillkommer det trygghetsbostäder utan stöd?	51
Varför har stödet inte utnyttjats fullt ut?	54
Personal och gemensamhetsutrymmen i trygghetsbostäder	57
Varierande aktiviteter i gemensamhetsutrymmena	57
Referenslista	61
Litteraturlista	61
Artiklar	63
Elektroniska källor	63
Lagar och förordningar	64
Pressmeddelande	64

Sammanfattning

Investeringsstödet till äldreboendestäder trädde i kraft den 1 juni 2007. Fram till och med den 6 december 2012 hade det kommit in 527 ansökningar om stöd för ny- eller ombyggnad av motsvarande drygt 16 000 bostäder för äldre.

Sedan starten till och med den 6 december 2012 har drygt 11 000 bostäder för äldre beviljats stöd. Det handlar om cirka 9 400 lägenheter i särskilda boendeformer och 2 000 trygghetsbostäder, motsvarande ett stödbelopp på cirka 1,3 miljarder. Cirka 80 procent av de beviljade lägenheterna är nyproducerade. Andelen är lägre när det gäller trygghetsbostäder, där uppgår andelen lägenheter i nyproduktion till cirka 60 procent.

Har bostäderna tillkommit som en effekt av stödet?

En viktig fråga vid en utvärdering är om bostäderna skulle ha tillkommit även utan investeringsstöd? Boverkets enkät till samtliga sökande som beviljats stöd ger följande bild:

- 70 procent av de som hade beviljats stöd uppgav att stödet hade stor eller avgörande betydelse för deras beslut. Svaren tyder också på att stödet har haft särskilt stor betydelse för beslut att bygga trygghetsbostäder.
- Enligt enkätsvaren har stödet större betydelse vid nybyggnad än vid ombyggnad. Närmare 90 procent av de som har beviljats stöd för nybyggnad av trygghetsbostäder uppgav att stödet har haft stor eller avgörande betydelse för deras beslut.
- Privata fastighetsägare uppgav i högre grad än övriga aktörer att stödet har haft en avgörande betydelse för beslutet att bygga eller bygga om.

Att stödet har påverkat beslutet att bygga nytt eller omvandla behöver inte nödvändigtvis betyda att dessa bostäder inte alls hade uppförts om inte investeringsstödet hade funnits. Stödet kan ha påverkat beslutet på så sätt att beslutet att bygga eller omvandla togs idag snarare än i framtiden.

Har investeringsstödet lyckats bryta utvecklingen mot allt färre platser i särskilt boende?

Investeringsstödet till äldreboendestäder infördes mot bakgrund av den kraftiga minskningen av antalet platser i särskilda boendeformer i början av 2000-talet. Mellan åren 2001-2006 försvann det 20 000 platser i särskilt boende, det motsvarar cirka 4 000 platser om året.

Fortfarande försvinner det fler platser i särskilt boende än vad det tillkommer. Men den kraftiga minskningen av antalet platser i början av 2000-talet har dämpats och ligger nu på betydligt lägre nivåer. Det har försvunnit cirka 1 300 platser om året under den period stödet har funnits.

Investeringsstödet har inte lyckats öka det totala antalet platser i särskilda boendeformer. Men stödet har sannolikt medverkat till att det inte försvinner platser i särskilda boendeformer i samma takt som i början av 2000-talet.

Det är fortfarande brist på platser i särskilda boendeformer i många kommuner, men det är fler kommuner som täcker behovet av platser i särskilda boenden idag, än vid stödets införande.

Andelen kommuner som uppger att de täcker behovet av särskilt boende för äldre har ökat från 47 procent 2007, det år då stödet infördes, till 60 procent 2012.

Bidrar investeringsstödet till trygghetsboendestäder till att det försvinner platser i särskilda boendeformer?

En aktuell frågeställning är om stödet har bidragit till att särskilda boendeformer omvandlas till trygghetsboendestäder. Det skulle i så fall vara en önskad effekt av stödet.

Att allt färre bor i äldreboende samtidigt som allt fler får hemtjänst är en utveckling som pågått under lång tid. Sedan 1994 har 36 000 platser försvunnit, varav cirka 26 000 de senaste 10 åren.

I synnerhet många äldre särskilda boenden uppfyller inte kraven i arbetsmiljölagen. Inför valet att bekosta en ombyggnad för att uppfylla kraven eller att avveckla det särskilda boendet, väljer många kommuner att avveckla. Ibland sker det istället en omvandling från särskilt boende till trygghetsboendestäder. Det innebär att det inte längre finns bemanning dygnet runt och att omvårdnaden övergår till hemtjänst.

Sedan den 1 januari 2009 omfattas även det arbete som utförs i arbetsgivarens hem av arbetsmiljölagen, det är ingen skillnad om arbetet utförs av hemtjänsten i den äldres hem eller på en stadigvarande arbetsplats. Det som avgör vad som behövs är endast vilket arbete som utförs. Det kan alltså krävas precis samma ytor i ett trygghetsboende som i ett särskilt boende. Även om tanken är att de som bor i ett trygghetsboende inte har samma omvårdnadsbehov som de som bor i särskilt boende, i alla fall inte när de flyttar dit.

Det finns inte någon exakt siffra på hur många platser i särskilda boendeformer som har omvandlats till trygghetsboendestäder. Enligt Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) enkät 2011 hade cirka 8 500 seniorboendestäder¹ tidigare varit särskilda boenden.

Trots detta visar det sig vid en genomgång av Boverkets statistikdatabas att det är en ytterst liten del av hittills beviljat stöd som lämnats för ombyggnad av särskilda boenden till trygghetsboendestäder. Det rör sig om mindre än 20 lägenheter. En av orsakerna till att inte fler har sökt och beviljats stöd i samband med omvandlingen är att man inte har genomfört några ombyggnadsåtgärder som berättigar till investeringsstöd. Enligt Boverkets undersökningar förekommer det att man endast skriver om kontrakten i samband med omvandlingen.

Sammanfattningsvis tyder det på att omvandlingen av särskilda boendeformer till trygghetsboendestäder är en del av den omstrukturering av äldreomsorgen som har pågått under lång tid. Processen fortgår oavsett om det utgår investeringsstöd till trygghetsboendestäder och särskilda boendeformer.

¹ I SKL:s enkät (2012) Seniorboendestäder, 55+, 65+ boendestäder inkluderades trygghetsboendestäder i begreppet seniorboendestäder

Varför tillkommer det trygghetsbostäder utan stöd?

Det har tillkommit och tillkommer ett stort antal trygghetsbostäder utan hjälp av det statliga investeringsstödet. Det finns flera orsaker till detta:

- Den vanligaste synpunkten på regelverket är att åldersgränsen, 70 år, är för hög. Det förekommer att man har behov av tillgängliga bostäder för personer som ännu inte fyllt 70 år. Åldersgränsen är också hindrande för mindre kommuner, där det råder osäkerhet om ifall det finns en tillräcklig efterfrågan på trygghetsbostäder i den aktuella åldersgruppen.
- Många kommuner och bostadsföretag har utvecklat egna definitioner av vad som är ett trygghetsboende. De uppfyller inte kraven i förordningen och är därför inte berättigade till stöd.
- Många trygghetsbostäder tillkommer genom omvandling av särskilda boendeformer eller tidigare bostäder i det ordinarie beståndet. Omvandlingen medför inte alltid kostnader som berättigar till investeringsstöd.
- Regelverket runt stödet är i vissa avseenden allmänt hållet, vilket ger utrymme för tolkningar. Det har även tagit tid att få fram en praxis. Det har därför skapats en osäkerhet om vad som gäller för att vara berättigad till stöd. Ibland är det rena missuppfattningar som får bostadsföretag att avstå ifrån att skicka in en ansökan om investeringsstöd.
- Bostadsföretag har fört fram att det är för låg nivå på subventionerna och att stödet inte täcker de merkostnader som regelverket medför.

Varför har stödet inte utnyttjats fullt ut?

Det är en långsiktig process att planera och bygga bostäder. Det innebär att stödet har en lång genomförandetid från ansökan till beviljande och vidare till färdigställande och utbetalning. I början av perioden förblev därför en stor del av de anslagna medlen outnyttjade. Möjligheterna att föra över outnyttjade medel till nästa budgetår har varit begränsade och en inte obetydlig del av det ursprungliga anslaget har dragits in. Snäva bemyndiganderamar har också gjort att länsstyrelserna har haft begränsade möjligheter att bevilja stöd till nya projekt, så länge tidigare beviljade projekt inte är avslutade och stödet till dessa projekt har utbetalats. Detta trots att det har funnits medel avsatta och söktrycket har varit högt.

Det innebär att länsstyrelserna inte alltid har haft möjlighet att ge byggherrarna besked när det kan finnas medel till deras projekt. Det får i sin tur till följd att byggherrarna inte har underlag för sina investeringsbeslut och projekten fördröjs.

Trygghetsbostäder

Varierande aktiviteter i gemensamhetsutrymmena

Av Boverkets enkät framkommer stora skillnader mellan vad som erbjuds och inte erbjuds, mellan olika trygghetsboenden. Men framför allt handlar det om måltider, samvaro och aktiviteter.

Aktiviteterna är blandade, men ett urval som nämns är studiecirklar, föreläsningar, bibliotek, IT-verksamhet, motionsaktiviteter, minigym, snickeri, vävstuga, trivselträffar, underhållning.

Ett par av de svarande har uppgett att de boende i trygghetsbostäderna själva styr vilken verksamhet som ska bedrivas i gemensamhetslokalerna. Det förekommer också att man använder närliggande servicehus för verksamhetsaktiviteter liksom upplåtelse åt privata aktörer som fot- och hårvård. Ett projekt nämner att de har inhyrda aktörer som sköter restaurang och boendestöd.

På vilket sätt stöder personalen de boende?

Det vanligaste svaret är att personalen stödjer de boende i aktiviteter som anordnas i gemensamhetslokalen. Det förekommer också att man erbjuder praktisk hjälp i hemmet. Andra former av stöd som förekommer är hjälp med myndighetskontakter och att personalen utgör ett socialt stöd.

Flera trygghetsboenden kommer att ha hemtjänstpersonal tillgänglig i gemensamhetslokalen. Ett av projekten stöttar de boende genom att ha en sjuksköterska på plats i huset en timme varje dag för enklare sjukvård.

Hur många timmar per dag finns det tillgång till personal?

Enligt förordningen ska det finnas tillgång till personal dagligen under vissa angivna tider. Enligt enkätsvaren varierar tillgången till personal, från 1-2 timmar upp till 5 eller fler timmar per dag.

Av vem kommer personalen att vara anställd?

Vanligast är att personalen är anställd av kommunen, det gäller för drygt hälften av projekten. En fjärdedel av de tillfrågade uppger att personalen är eller kommer att vara anställd av bostadsföretaget. Det förekommer också att kommunen och bostadsföretaget samverkar, liksom privata hemtjänstföretag eller personalkooperativ.

Förslag

Sänkning av åldersgränsen för trygghetsbostäder

Den mest frekvent förekommande synpunkten på reglerna i förordningen är att åldersgränsen 70 år är för hög. Det finns behov av tillgängliga bostäder även för personer som ännu inte har fyllt 70 år. I mindre kommuner råder det ofta en osäkerhet om ifall det finns tillräckligt många som efterfrågar en trygghetsbostad i den aktuella åldersgruppen. Eftersom regelverket för trygghetsbostäder inte tillåter uthyrning till personer under 70 år innebär det en risk för den sökande att bli stående med tomma lägenheter.

- *Boverket föreslår en sänkning av åldersgränsen för trygghetsbostäder från 70 år till 65 år.*

Stöd till ombyggnad av bostäder i särskilda boendeformer

Enligt förordningen är det möjligt att få stöd till ombyggnad av särskilda boendeformer endast om det rör sig om ett nytillskott av bostäder. Befintliga särskilda boendeformer får således inte stöd om de byggs om

och fortsätter att drivas som särskilda boenden, såvida det inte tillkommer fler bostäder än tidigare.

Det försvinner fortfarande platser i särskilda boendeformer, trots att det är brist på sådana i många kommuner. En av anledningarna är att de ofta inte uppfyller dagens arbetsmiljökrav.

- *För att stödja moderniseringen av särskilda boenden så att de uppfyller dagens krav på en god arbetsmiljö och motverka att det försvinner fler bostäder i särskilda boendeformer föreslår Boverket att stödet utvidgas till att omfatta även ombyggnad av befintliga bostäder i särskilda boendeformer. Det vill säga att kravet på nytillskott i samband med ombyggnad av särskilda boendeformer tas bort.*

Inledning

Investeringsstödet mål och syfte

År 2007 inledde regeringen en satsning för att stimulera byggandet av fler bostäder för äldre i form av ett statligt investeringsstöd för särskilda boenden. Bakgrunden till varför regeringen ansåg ett investeringsstöd var nödvändigt hittas i *proposition 2006/07:1* där det bland annat går att läsa följande:

”Regeringen är oroad över den omfattande förändringen av de särskilda boendeformerna där minskningen av platser lett fram till en bristsituation. Bristen på platser i särskilda boenden som medfört att många saknar ett fullgott medicinskt omhändertagande, eller känner sig ensamma och isolerade, måste avhjälpas. I ett första steg kommer ett investeringsstöd att införas för fler platser i särskilda boenden, inom ramen för de avsatta medlen.”

Syftet var att skapa fler platser i särskilt boende. Mellan åren 2001 och 2005 hade det försvunnit drygt 18 000 platser i särskilda boendeformer. Minskningen av antalet platser hade lett fram till en bristsituation och målet med investeringsstödet var att bristen på platser i särskilda boenden skulle avhjälpas.

År 2010 utvidgades stödet till att även gälla en ny boendeform – trygghetsbostäder för äldre. Bakgrunden till utvidgningen framgår av en promemoria från Socialdepartementet 2009-10-23.

”Äldre som vill byta bostad behöver mötas av ett mer varierat och bättre anpassat utbud av bostäder som motsvarar deras önskemål.”

”Trygghetsbostäder behöver se olika ut beroende på lokala förhållanden och på de önskemål som de som söker sådan bostad har. Socialdepartementet såg uppenbara fördelar med en mångfald i fråga om ägande, former för upplåtelse, samverkan om drift och verksamhet.”

Tanken var att för dem över en viss ålder som vill ha en bostad med tillgång till personal varje dag och möjligheter till gemensamma aktiviteter eller gemensamma måltider kan trygghetsbostäder bli ett alternativ som bidrar till ökad trygghetskänsla.

Frågeställningar

Rapporten är inriktad på att utvärdera effekterna av stödet till äldreboende. Har stödet medverkat till att målet och syftet med investeringsstödet, så som det uttrycktes i propositionen, har uppnåtts? Mot bakgrund av detta är utvärderingen inriktad på att besvara följande frågor:

1. Hur många äldreboende har fått stöd?
2. Har boendena tillkommit som en effekt av stödet?
3. Har stödet medverkat till att det har försvunnit platser i särskilda boendeformer genom omvandling till trygghetsboende?
4. Har investeringsstödet lyckats bryta utvecklingen mot allt färre platser i särskilt boende?
5. Har bristen på platser i särskilda boendeformer kunnat avhjälpas?
6. Varför tillkommer det trygghetsboende utan stöd?
7. Varför har stödet inte utnyttjats fullt ut?

Trygghetsboende är en relativt ny boendeform, vilket innebär att det finns ett stort intresse och behov av kunskap. Utvärderingen innehåller därför ett avsnitt som enbart är ägnat åt trygghetsboende:

8. Vem ansvarar för personalen?
9. Av vem är personalen anställd?
10. Hur många timmar per dag finns det tillgång till personal?
11. Hur används gemensamhetsutrymmena?

Metod och underlag

För att besvara frågorna har Boverket använt sig av flera olika metoder och underlag. Boverkets statistikdatabas som innehåller samtliga ansökningar om stöd har varit utgångspunkten. Här ingår uppgifter om hur många lägenheter i särskilda boendeformer och trygghetsboende som har tillkommit bland de som sökt stöd sedan 2007.

Enkät till sökande

För att uppskatta stödets effekt har Boverket genomfört en enkätundersökning riktad till de som sökt och beviljats stöd från och med stödets införande 2007 fram till och med 31 maj 2012. Enkätundersökningen innehöll också frågor som särskilt riktade sig till trygghetsboende, bland annat om tillgången till personal och gemensamhetsutrymmen.

Boverkets bostadsmarknadsenkät

För att utvärdera om målet att komma tillrätta med bristen på särskilda boendeformer har uppnåtts har vi använt oss av uppgifter ur Boverkets bostadsmarknadsenkät. I enkäten får kommunerna varje år uppge huruvida man har täckt behovet av särskilda boendeformer.

Telefonintervjuer

En aktuell fråga är omvandling av särskilda boendeformer till trygghetsbostäder. För att få kunskap om orsakerna till omvandlingen och om stödet har medverkat till att omvandlingen har skett genomförde Boverket i maj och juni 2012 telefonintervjuer med kommuner som uppgett i Boverkets bostadsmarknadsenkät 2011 att de planerade att omvandla särskilda boendeformer till trygghetsbostäder. Orsaken till att vi valde 2011 och inte 2012 års enkät var för att kunna följa upp i vilken utsträckning planerna hade förverkligats.

Telefonintervjuerna i maj och juni kunde även användas för att ringa in brister i utformningen av reglerna och hanteringen av investeringsstödet.

Underlag från andra myndigheter och organisationer

Boverket har även tagit del av en enkätundersökning riktad till sina medlemsföretag som SABO genomförde i februari 2011. Vidare genomförde Boverket våren 2012 en enkät riktad till länsstyrelserna för att ta del av deras erfarenheter av hanteringen och synpunkter på utformningen av stödet.

Utvärderingen bygger också på statistik från Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landstings kommunkartläggning 2011.

Om investeringsstödet

Investeringsstöd för äldreboendestäder har sedan 1 juni 2007 kunnat ges för att bygga särskilda boendeformer för äldre, enligt förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. Stöd får ges för att stimulera ny- eller ombyggnad av särskilda bostäder som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).²

Ett särskilt boende kännetecknas främst av krav på att bostaden ska vara utformad och utrustad så att den boende kan fortsätta leva ett så självständigt liv som möjligt, att de tjänster som den enskilde behöver kan ges alla timmar på dygnet och att det ska finnas tillgång till kvalificerad personal när sådan behövs.³

Sedan 1 januari 2010 omfattar investeringsstödet även trygghetsbostäder, enligt 2 § förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. Trygghetsbostäder definieras i förordningen som bostäder där det finns personal dagligen som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider. Bostäderna är hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt som innehas av en person som har fyllt 70 år, makar, sambor eller syskon, där minst en har fyllt 70 år, eller efterlevande make, sambo eller syskon som vid dödsfallet sammanbodde med den avlidne i trygghetsbostaden, om dödsfallet har inträffat efter att bidrag beviljats.

² 5 kap. 5 §, *Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.*

Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges. Lag (2010:427).

³ Proposition 2005/06:115 Trygghet i boendet

För särskilda boendeformer beviljas stöd endast om ny- eller ombyggnaden innebär ett nytillskott av äldreboende. En ombyggnad av befintliga särskilda boenden, som inte är nytillskott, får inte stöd.

För att beviljas bidrag krävs att ny- eller ombyggnad påbörjas under perioden 1 januari 2007 till 31 december 2014 och färdigställs inom två år från dagen för påbörjandet. För att få bidrag för trygghetsboende får dock ny- eller ombyggnaden ha påbörjats tidigast 1 oktober 2009.

Bidragets storlek är 2 600 kronor per kvadratmeter bruksarea ovan mark för boende vid nybyggnad och 2 200 kronor vid ombyggnad. Dock lämnas bidrag för högst 35 kvm per bostadslägenhet och 15 kvm per bostadslägenhet när det gäller utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation. Om en ny- eller ombyggd bostad ska användas av två personer gäller istället 50 kvm och 20 kvm.

Fortsatt stöd

I december 2011 beslutade regeringen att förlänga investeringsstödet för särskilda boendeformer och trygghetsboende till och med år 2014. Anledning till förlängningen var den fortsatta rådande bristen på anpassade boende för äldre personer och ett söktryck på investeringsstödet. Den politiska viljan att stötta byggandet av boende för äldre är också stor då boendefrågan anses vara viktig för äldreomsorgen i stort.⁴

⁴ Pressmeddelande 22 december 2011 Socialdepartementet

En tillbakablick på äldreboendets historia

År 1896 inleddes en ny epok i äldreboendets historia, genom invigningen av Göteborgs ålderdomshem. Hemmet skiljde sig ifrån de tidigare fattigvårdsinrättningarna, bland annat genom att huset skulle kallas ålderdomshem och de boende skulle inte längre kallas hjon, utan försörjningstagare. Initiativet till boendet kom från den kommunala fattigvården och i bakgrunden fanns donatorer.

År 1918 kom begäran i fattigvårdslagen att kommuner i Sverige skulle bygga ålderdomshem, där det behövdes. Det var vanligt med två personer per rum, ibland fler. Hygienutrymmen delades av flera personer, men kvinnor och män var åtskilda, medan matlagning och måltider var gemensamma. Ålderdomshem byggdes snart på flera ställen runt om i Sverige och boendestandarden höjdes med tiden.

På 1950-talet var det en regel att bygga enkelboende för enskilda äldre, tvåbäddsrummen var enbart för makar. Tre till fyra rum bildade en avdelning som delade på hygienutrymme, vardagsrum och kök. Standarden för tillgänglighet var fortfarande låg, personer med funktionsnedsättning och äldre som var sjuka togs därför omhand på långvårdsavdelningar.⁵

Servicehusen tar vid

Nya begrepp skapades och på 1960-talet började servicehus byggas, vilket innebar ett självständigt boende i en egen lägenhet med närhet till olika former av service. I husen fanns reception, matsal, kafé och sysselsättningsverksamhet, tvättinrättning och hemhjälp. Parallellt med serviceboenden byggdes sjukhem för äldre med större behov av omvårdnad. Dessa var utformade som sjukhus med korridorer och rum med upp till fyra sängar.⁶

⁵ Husberg, L. Paulsson, J (2008) Äldreboendets utformning och kostnader. Uppdrag för äldreboendedelegationen

⁶ ibid

Servicehusen och sjukhemmen byggdes ut under 1970-talet, ofta i stora anläggningar. Servicehusen var tänkta för äldre som i princip kunde klara sig själva. Tankegångarna bakom servicehus och sjukhem blev snart otidsenliga, eftersom äldre som i stort sett kunde klara sig själva kunde bo i vanliga bostäder, om de var någorlunda tillgängliga. Kommunerna satsade därför på utbyggnad av hemtjänst och sjukvård i hemmet.⁷

Bo på egna villkor

En offentlig utredning och proposition, ”Bo på egna villkor”⁸ förde fram att alla skulle ha rätt att bo, vårdas och få stöd i hemmet, alla skulle ha rätt till en tillgänglig bostad och förutsättningar att delta i samhällslivet. Möjligheten att alltid kunna välja boende skulle också finnas.

År 1992 genomfördes *Ädelreformen*⁹ som kom att bli en av de mest omfattande strukturförändringar som genomförts inom vården och omsorgen. Utgångspunkten var en helhetssyn på den äldre människan. Sociala och medicinska behov skulle tillgodoses på ett sammanhållet sätt. Reformen gav mer samlat ansvar till kommunerna för äldre människors boende, service och omvårdnad. Institutionstänkandet övergavs och särskilda boendeformer för äldre blev ett nytt samlingsbegrepp för sjukhem, ålderdomshem, servicehus och gruppboendestäder. I socialtjänstlagen infördes en skyldighet för kommunerna att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för människor med behov av särskilt stöd.¹⁰

Med den egna bostaden som förebild genomfördes en omfattande modernisering och upprustning av boendestandarden i de särskilda boendeformerna. Många nya äldreboendestäder byggdes.¹¹

Särskilda boenden och trygghetsboende idag

Särskilda boenden eller gruppboenden byggdes ut under 1990-talet med utformning för att möta demensvårdens behov. Gruppboende visade sig vara användbart även för vård av somatiskt sjuka och svaga äldre. I och med att hemtjänst och sjukvård byggts ut, har det med tiden blivit allt vanligare att äldre med funktionsnedsättning eller sjukdom bor kvar i hemmet. Brist på platser i särskilt boende har bidragit till att vårdtyngden i de särskilda boendena har ökat markant och den genomsnittliga boendetiden har minskat. Enligt Husberg och Paulsson har särskilda boendeformer blivit en plats att vistas på i livets slutskede. Sedan 2000-talet har en stadig minskning av särskilda boenden skett, framförallt genom att äldre hus, tidigare ålderdomshem, servicehus och sjukhem med otidsenlig utformning utgått i större omfattning än nya hus tillkommit. Ett

⁷ Husberg, L. Paulsson, J. (2008). Äldreboendets utformning och kostnader. Uppdrag för äldreboendedelegationen

⁸ SOU 1984:78 och prop. 1984/85:142

⁹ prop. 1990/91:14

¹⁰ Husberg, L. Paulsson, J. (2008). Äldreboendets utformning och kostnader. Uppdrag för äldreboendedelegationen

¹¹ Kommittédirektiv 2003:2003:40

alternativ till otillgängliga hus och lägenheter är idag trygghetsboenden, dit enskilda människor som söker trygghet i vardagslivet kan söka sig.¹²

Begrepp

Genom åren flera begrepp kommit till användning för att beteckna äldre människors boende. Anledningen till de olika begreppen är att synen på äldres boende genomgått stora förändringar under 1900-talet. Här följer en genomgång av de begrepp som används i rapporten. Begreppens olika betydelser kan vara svåra att särskilja och definiera, varje begrepp står för ett sökande efter nya möjligheter och lösningar för äldres boendeförhållanden.

Särskilda boendeformer

Med särskilda boendeformer för äldre avses boende enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen. För att få bo i särskilda boendeformer krävs biståndsprövning, det vill säga behovsbedömning enligt socialtjänstlagen av en biståndshandläggare, och ett beslut från kommunen. Det är kommunen som enligt socialtjänstlagen har ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd i vardagen. Den service och omvårdnad som behövs varierar beroende på den enskildes vårdbehov och detta får särskild betydelse när det gäller utformningen av bostaden. En bostadslägenhet kan komma att användas av en person som från början inte har så stort vårdbehov men där vårdbehovet i ett senare skede ökar.¹³

För att få stöd ska utformningen av bostäderna uppfylla reglerna i bygglagstiftningen och också utformas så att omvårdnadsarbete kan utföras i enlighet med de krav som kan ställas med stöd av arbetsmiljölagen. En svårighet vid länsstyrelsens prövning är att de krav som kan ställas med stöd av arbetsmiljölagen gäller för det vårdbehov som finns vid varje tillfälle. Arbetsmiljöverkets krav ställs alltid utifrån det arbete som faktiskt utförs. Om vårdbehovet ökar och lägenheten inte uppfyller de krav som ställs av arbetsmiljölagstiftningen är det vårdgivaren som har ansvaret för arbetsplatsens utformning.¹⁴

Omsättningen av de boende i särskilda boendeformer är enligt Socialstyrelsen betydande, eftersom de boende i regel vistas där kortare tid än två år. Omkring hälften av de särskilda boendena utgörs av flera skilda enheter vars syfte är att vårda olika grupper av äldre (bland annat dementa, svårt somatiskt sjuka äldre m.fl.). Med tanke på den stora variation av vårdbehov som särskilda boendeformer omfattas av finns det inte en entydig definition enligt Socialstyrelsen.¹⁵ Ett särskilt boende för äldre är till för personer över 65 år och som i lägenheterna har egna kokmöjligheter och hygienutrymmen. Det ska finnas gemensamma

¹² Husberg, L. Paulsson, J. (2008). Äldreboendets utformning och kostnader. Uppdrag för äldreboendedelegationen

¹³ <http://www.boverket.se/Bidrag--Stod/Hyreshus/Investeringsstod-till-aldrebostader/Om-sarskilt-boende/> [hämtad 2012-02-14]

¹⁴ Bo för att leva – (SOU 2007:103)

¹⁵ Socialstyrelsen (2001). "Vad är särskilt i särskilt boende för äldre? En kartläggning

lokaler för måltider och samvaro. De boende ska även erbjudas stöd, service och omvårdnad dygnet runt. Enligt Socialstyrelsen är målet att de äldre ska leva ett så självständigt liv som möjligt och få en individuellt anpassad omsorg.¹⁶

Brist på särskilda boenden kan leda till att biståndsprövningen blir allt för restriktiv och att personer inte får det stöd de behöver och därmed är berättigade till.

Cirka 88 000 personer i åldern 65 år och äldre bodde permanent i särskilda boendeformer den 1 april 2012. Det motsvarar cirka 5 procent av befolkningen i åldersgruppen. Vid samma tidpunkt bodde cirka 14 procent av befolkningen över 80 år permanent i särskilda boendeformer.¹⁷

Trygghetsbostäder

Äldreboendedelegationen föreslog i sina betänkanden (SOU 2007:103) samt (SOU 2008:113) en ny boendeform – trygghetsbostäder – för äldre som känner sig oroliga, otrygga och/eller ensamma. Trygghetsbostäder är en så kallad mellanboendeform, som *inte* kräver biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen från kommunen.

Sedan 2010 är det möjligt att få statligt investeringsstöd för trygghetsbostäder. För att erhålla investeringsstöd ska bostäderna uppfylla kraven i förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. De ska innehålla utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation och det ska finnas personal som dagligen på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider. Trygghetsbostäder kan upplåtas med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. Ytterligare ett krav är att bostäderna ska innehas av personer som fyllt 70 år. När det gäller makar, sambor eller syskon räcker det att en av personerna har fyllt 70 år.

Trygghetsbostäder har blivit ett tilltalande begrepp som används oavsett om bostäderna uppfyller kraven i förordningen. Variationerna är därför stora mellan olika kommuner.

Trygghetsbostäderna ingår i den ordinarie bostadsmarknaden och sårredovisas därför inte i den officiella statistiken över bostadsbeståndet. I Sveriges Kommuner och Landstings kommunkartläggning 2011 uppgav kommunerna att de hade cirka 3 350 bostäder som uppfyller kraven för investeringsstöd för trygghetsbostäder.

Seniorbostäder

Seniorbostäder är vanliga bostäder som är ute på marknaden och som är avsedda för personer över en viss ålder, vanligen 55 år och äldre. Seniorbostäderna kallas även ”55+ bostäder och ”65+ bostäder. Bostäderna är utformade utifrån äldres behov av tillgänglighet. När de boende behöver vård och omsorg får de det på samma villkor som äldre som bor i ordinarie boende, det vill säga genom hemtjänst och hemsjukvård. Eftersom seniorbostäderna ingår i det ordinarie

¹⁶ <http://www.socialstyrelsen.se/tillstand/tillstand-sarskilt-boende> [Hämtad: 2012-02-09]

¹⁷ Socialstyrelsen (2012) Äldre – vård och omsorg den 1 april 2012 – Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen

bostadsbeståndet behövs det inte något biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen för att flytta in.¹⁸

Seniorbostäderna utgör en del av den ordinarie bostadsmarknaden och särredovisas inte i den officiella statistiken över bostadsbeståndet. I Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kommunkartläggning 2011 uppgav kommunerna att det fanns cirka 32 600 seniorbostäder vid tidpunkten för enkäten.

Hemtjänst

Hemtjänst avser biståndsbeslutad service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande. Service avser till exempel praktisk hjälp med bostadens skötsel, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat.

Personlig omvårdnad avser de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Detta kan t.ex. innebära hjälp med att äta och dricka, klä sig och förflytta sig, sköta personlig hygien och övriga insatser som behövs för att bryta isolering (t.ex. viss ledsagning) eller för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet genom insatser som ges dygnet runt. I hemtjänst begreppet ingår också avlösning av anhörigvårdare.

I åldersgruppen 65 år och äldre och som bodde i ordinärt boende fanns det den 1 april 2012 ca 162 300 personer som hade beviljad biståndsprövad hemtjänst. Detta motsvarar ca 9 procent av befolkningen i åldersgruppen. Bland personer 80 år och äldre var motsvarande andel ca 23 procent.¹⁹

¹⁸ SKL (2012) Seniorbostäder, 55 +, 65+ bostäder

¹⁹ Socialstyrelsen (2012) Äldre – vård och omsorg den 1 april 2012 – Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen

Bostadspolitiska mål och lagstiftning

Mål för bostadsmarknaden

Det nationella målet för bostadspolitiken är en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.²⁰

Mål för omsorgen om äldre människor

Följande övergripande nationella mål gäller för omsorg om äldre människor:

Äldre ska

- kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag,
- kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende,
- bemötas med respekt, samt
- ha tillgång till god vård och omsorg.²¹

Då man ser boendet och möjligheten till att själv kunna bestämma över hur detta ska vara utformat som en central del i människors liv är den politiska målsättningen att utbudet av bostäder för äldre inte bara ska vara tillräckligt stort utan även varierat. Samtidigt ser man det som viktigt att samtliga i gruppen äldre ges samma möjlighet att välja, något som är starkt knutet till den enskildes ekonomiska situation.²²

²⁰ Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, samt konsumentpolitik.

²¹ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 9

²² Ds 2011:33 Rätten att åldras tillsammans – en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen

Bostadsförsörjningslagen

Genom ädelreformen 1992 övergick det samlade ansvaret för äldreomsorgen till kommunerna.²³ Enligt bostadsförsörjningslagen ansvarar kommunerna för bostadsförsörjningen och ska därför skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder. Lagen säger att det är kommunernas ansvar att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen som ska antas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatsperiod.²⁴ Verktøygen för att genomföra riktlinjerna för bostadsförsörjningen är det kommunala planmonopolet, genom översikts- och detaljplanering. Andra verktyg är kommunalt markinnehav i kombination med aktiv markpolitik, marköverlåtelse- och exploateringsavtal, allmännyttiga bostadsföretag samt kommunala bostadsförmedlingar. Hyresgarantier är andra verktyg som kommuner kan använda sig av.

Socialtjänstlagen

De stöd och hjälpsatser man kan få enligt socialtjänstlagen kallas bistånd. Enligt socialtjänstlagen har kommunen ett särskilt ansvar för vissa grupper, varav äldre människor är en grupp, som innefattas av socialtjänstlagens femte kapitel. Enligt socialtjänstlagen ska äldre få möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Socialnämnden ska verka för att äldre människor bor i bra bostäder och ska ge dem som behöver stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunerna ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad av äldre människor som behöver särskilt stöd.²⁵

Lagen om bostadsanpassningsbidrag

1 januari 1993 trädde den nuvarande lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. i kraft, med senaste ändring genom lag (2000:527). Om en person med funktionsnedsättning vill bo i det egna hemmet förutsätter det i många fall att den fysiska miljön görs tillgänglig. Bidraget är ett uttryck för samhällets mål att personer med funktionsnedsättning ska kunna leva som andra i en egen bostad. Den person som har funktionsnedsättning kan ansöka om bostadsanpassningsbidrag hos kommunen, till exempel för att ta bort trösklar, byta ut badkar mot en dusch eller ordna en ramp vid entrén.

²³ Statistiska centralbyrån (2006) Äldres levnadsförhållanden, arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk 1980-2003

²⁴ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

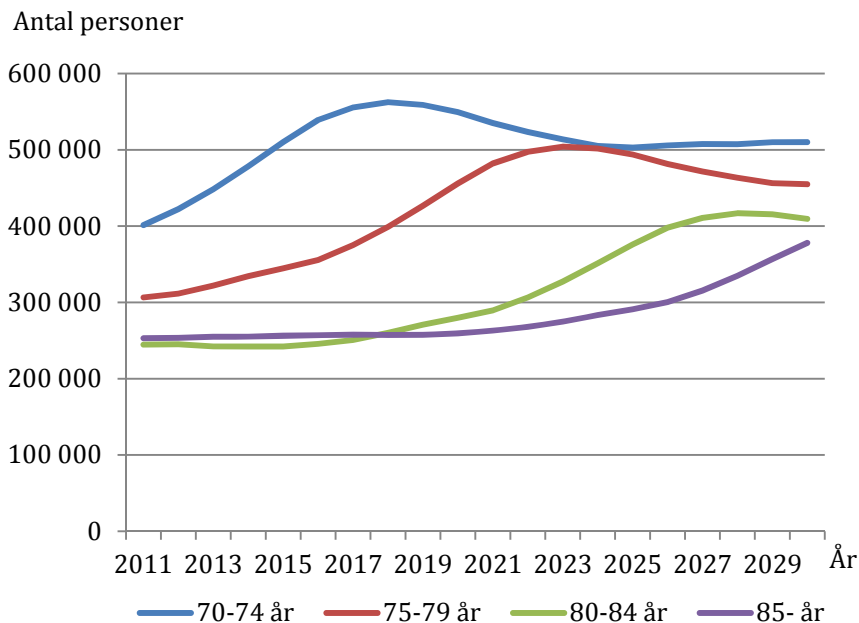
²⁵ Socialtjänstlag (2001:453)

Fler äldre – ökat behov av tillgängliga bostäder

Tillväxt av äldre

De stora kullarna från mitten av 1940-talet har nu nått eller närmar sig den ålder då de flesta går i pension. Det här innebär att antalet äldre kommer att öka dramatiskt under de närmaste åren. Ännu har man inte nått den ålder då stora vårdbehov inträder, men det är klokt att i god tid planera för kommande behov. I synnerhet med tanke på att det är en långsiktig process att bygga bostäder. Det rör sig om en tidsrymd om flera år från planering till färdigställda bostäder.

Figur 1 Befolkningsprognos 2011–2030



Källa: SCB

Människor lever idag längre än tidigare. Cirka 20 procent av Sveriges befolkning är 65 år och äldre.²⁶ Andelarna varierar dock kraftigt mellan olika kommuner. Det finns till befolkningen små kommuner, som har präglats av utflyttning i många år, som når andelar på över 30 procent. Från och med år 2020 ökar andelen 80-åringar och äldre i befolkningen. Särskilt kraftig är ökningen bland dem över 85 år.²⁷ År 2050 räknar man med att antalet personer över 85 år kommer att ha fördubblats gentemot idag.

Ökningen av de allra äldsta påverkar vårdbehovet

Anledningen till ökningen av antalet äldre är den stora generationen fyrtioåringar. Fyrtioåringarna föddes under den period då den svenska välfärdspolitiken började ta form, levnadsnivån och framtidsmöjligheterna var för denna generation betydligt mer gynnsamma än för tidigare generationer.²⁸ Även om andelen äldre ökar så är det stora flertalet allt friskare högre upp i åldrarna. Det är särskilt ökningen av de allra äldsta, över 85 år, som påverkar vårdbehovet. Det faktum att medellivslängden under större delen av 1900-talet har ökat gör att de äldre blir ännu äldre och även om de är friskare gör den ökande åldern att hälsotillståndet successivt försämras.²⁹ Det saknas idag bostäder och boendemiljöer väl anpassade till den åldrande människans behov. Det finns brister i tillgänglighet inom det ordinarie bostadsbeståndet och i ett antal kommuner saknas platser i särskilt boende.³⁰

Brist på tillgängliga bostäder

Enligt Statistiska centralbyrån bor cirka 65 procent av de yngre pensionärerna, upp till 75 år, i småhus. Andelen småhusboende bland de äldsta, 75 år och däröver, är relativt låg men stigande.³¹

2007 gjorde Socialstyrelsen en undersökning som visade att hälften av den äldre befolkningen bor i bostäder med bristande tillgänglighet, det vill säga där bostaden inte ligger i bottenvåningen och där det saknas hiss till det våningsplan där den intervjuade bor.

Flyttfrekvensen bland äldre är generellt lågt, och har varit så under en längre tid. Den låga flyttfrekvensen beror dock inte bara på ett sinande utbud av bostäder anpassade för äldre. Många av dagens äldre vill bo kvar i sin nuvarande bostad. Det dåliga utbudet innebär dock en inlåsnings effekt för de som vill flytta, men som inte har möjlighet till detta, då inga alternativ finns. Detta är framför allt ett problem för ensamboende äldre som bor i otillgängliga hyresbostäder eller i äldre småhus som inte längre är attraktiva på bostadsmarknaden.³²

²⁶ Statistiska Centralbyrån, befolkningsstatistik (2012-03-09)

²⁷ Bo för att leva – seniorbostäder och trygghetsbostäder. SOU 2007:103

²⁸ Lindén, A-L. (1994) Framtidens pensionärer och deras boendepå planer. Lunds universitet.

²⁹ Borgegård, L-E. Fransson, U. (2000) Äldres boende och flyttningar. Om valmöjligheter och behov.

³⁰ SOU 2007:103 Bo för att leva – seniorbostäder och trygghetsbostäder.

³¹ SCB. (2006) Äldres levnadsförhållanden, arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk 1980-2003.

³² Proposition 2002:29, Hur mår morgondagens äldre

Bra boendeplanering

För att kunna erbjuda äldre personer bra boende krävs det att kommunen har en bra boendeplanering. Boendeplanering handlar om att analysera och bedöma vilka förändringar som behövs i bostadsbeståndet till följd av hur kraven och önskemålen från befolkningen förväntas utvecklas. Ett bra underlag är avgörande för kvaliteten i planeringen. Att följa och analysera hur befolkningen förändras över tid är en nyckelfråga men det handlar också om att inventera det nuvarande bostadsbeståndet och skaffa sig en bild av hur olika hushåll bor idag.³³

Allt fler bor kvar i hemmet

Allt fler personer bor kvar i sin hemmiljö högre upp i åldrarna än tidigare, detta är ett resultat av den förbättrade hälsan och funktionsförmågan bland äldre och en medveten politik från samhällets sida att styra över vårdresurser från olika former av institutionsboenden till möjligheter att bo kvar i hemmet. Detta har skett dels genom en utökning av den kommunalt styrda hemtjänsten, och i allt högre grad, genom att förlita sig på ett ökat stöd från nära anhörigas sida.³⁴

I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2012 uppgav 115 kommuner att det är särskilt svårt för medelålders eller äldre grupper att hitta en bostad. Även om det inte är svårt för en äldre person att få tag i en bostad kan det vara problem att hitta en bostad som passar bättre än den befintliga. Anledningen kan vara att bostaden är för liten, för stor, dyr eller inte uppnår den tillgänglighet som krävs för en person med försämrad rörlighet.

Planera för att öka tillgängligheten

Redan 2002 publicerade Boverket "*Hur bor morgondagens äldre?*" Rapporten bygger främst på bearbetningar av statistik om befolkning, hushåll och bostäder. En slutsats var att morgondagens äldre kan behöva uppmuntras att genomföra de förändringar som behövs eftersom rörelseförmågan ofta försämras ju äldre man blir. Exempel på sådana förändringar är att planera flytt till ett mer tillgängligt boende eller genomföra renoveringar/förändringar för att öka tillgängligheten i den egna bostaden. Det är viktigt att det finns en framförhållning så att de äldre inte börjar fundera på förändringarna i boendet när rörelseförmågan redan är kraftigt nedsatt. En förutsättning är dock att det finns lämpliga bostäder att flytta till.

Rapporten lyfter det faktum att det är kommunerna som har det övergripande ansvaret för äldres boende, men det är viktigt att inte enbart fokusera på äldres boende utan även se till alla grupper i boendeplaneringen, eftersom grupperna påverkar varandra på bostadsmarknaden.

³³ Boverket (2005) Boendeplanering i praktiken

³⁴ Statistiska centralbyrån (2006) Äldres levnadsförhållanden, arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk 1980-2003

Investeringsstödet i siffror

I detta avsnitt redovisas statistik vad gäller inkomna och beviljade investeringsstödsansökningar, från och med stödets startdatum, 1 januari 2007, fram till den 6 december 2012.

Investeringsstödet för äldreboendestäder trädde i kraft den 1 juni 2007 då regeringen avsatte 2,5 miljarder kronor för stöd under en femårsperiod. Bidraget kunde sökas för ny och- eller ombyggnad som påbörjats från och med den 1 januari 2007. Söktrycket var som hårdast under 2007. Antalet inkomna ansökningar har under de efterföljande fem åren aldrig varit fler än under detta första år. I dagsläget är efterfrågan stor och i december 2012 finns det 35 inkomna - men ej beslutade - ansökningar omfattande knappt 150 miljoner kronor.

Inkomna och beviljade ärenden

Inkomna ansökningar

I tabell 1 går att utläsa antalet inkomna ansökningar under perioden fördelat länsvis. Till och med den 6 december 2012 hade det kommit in 527 ansökningar om stöd för byggnation eller ombyggnation av särskilda boendeformer eller trygghetsbostäder motsvarande drygt 16 000 lägenheter. Majoriteten av ärendena handlade om stöd för nybyggnation. Total sökt investeringsstöd var cirka 1 900 miljoner kr, varav cirka 1 300 miljoner kr hittills har beviljats (december 2012).

De tre storstadslänen står för nära hälften av samtliga inkomna ärenden och total sökt stödsumma.

Tabell 1 Sökt investeringsstöd för äldreboende fördelat på län

Län	Antal ansökningar	Summa sökt stöd (tkr)	Nybyggnad Antal lgh	Ombyggnad Antal lgh	Totalt
Blekinge län	10	34 485	181	140	321
Dalarnas län	7	13 420	102	10	112
Gotlands län	8	18 114	151	0	151
Gävleborgs län	16	51 918	264	198	462
Hallands län	17	65 414	499	40	539
Jämtlands län	10	25 699	147	67	214
Jönköpings län	14	38 714	205	101	306
Kalmar län	18	47 223	208	160	368
Kronobergs län	11	45 341	311	26	337
Norrbottnens län	11	52 896	235	202	437
Skåne län	71	250 217	1644	448	2092
Stockholms län	84	389 056	2477	940	3417
Södermanlands län	18	90 096	656	210	866
Uppsala län	22	140 750	993	196	1189
Värmlands län	22	61 948	256	196	452
Västerbottens län	20	80 827	643	47	690
Västernorrlands län	11	31 890	18	256	274
Västmanlands län	12	33 907	160	89	249
Västra Götalands län	90	283 646	1403	897	2300
Örebro län	16	67 630	261	298	559
Östergötlands län	39	106 622	628	240	868
Totalt	527	1 929 811	11 442	4761	16 203

Källa: Boverket

Har stödet kommit kommuner med hög andel äldre till del?

Vid den första fördelningen fördelades stöden regionalt baserat på andelen invånare över 80 år. Därefter har fördelningen skett i den turordning som kompletta ärenden har kommit in till länsstyrelserna. I tabell 2 redovisas fördelningen av inkomna ärenden på en alternativ kommunindelning med respektive kommungrupps andel av invånare över 80 år. Från tabellen går det utläsa att det är kommungruppen bestående av kommuner med färre än 25 000 invånare som står för en stor del av antalet inkomna ärenden och sökt stödsumma, 30 respektive 21 procent. Denna kommungrupp befolkas av en stor andel äldre. I förhållande till andelen invånare över 80 år är sökt och beviljat stödbelopp ändå relativt litet. Motsatsen gäller för Storstockholm som har beviljats en större del av anslaget än vad som motsvaras av deras andel äldre invånare.

Tabell 2 Andelen sökta (och beviljade) stödärenden fördelat på kommungrupper

Kommun	Andel sökta (respektive beviljade) ärenden (%)	Andel sökt (respektive beviljat) belopp (%)	Andel av befolkningen (%)	Andel av 80+ (%)
Storstockholm	16 (14)	20 (20)	22	17
Stormalmö	5 (4)	5 (5)	7	6
Storgöteborg	8 (8)	8 (7)	10	8
Övriga kommuner > 25 000	15 (14)	15 (13)	11	13
Övriga kommuner < 25 000	30 (30)	21 (20)	21	26
Högskoleorter < 75 000	9 (10)	9 (10)	9	10
Högskoleorter > 75 000	17 (20)	22 (26)	20	19
	100 (100)	100 (100)	100	100

Källa: Boverket

Motsvarande analys på länsnivå visar att fördelningen av anslaget är relativt jämn, dock kan en markant skillnad ses vid en jämförelse mellan Västra Götalands län och Stockholms län. Respektive län befolkas av 17 procent vardera av totalt antal personer över 80 år. Dock har Stockholm tilldelats 20 procent utav stödet och Västra Götaland endast 10 procent. Även Uppsala län har tagit emot en större andel stöd sett till länets andel av befolkningen över 80 år.

Särskilt boende eller trygghetsbostäder

Drygt 11 000 lägenheter har beviljats stöd under perioden, motsvarande ett stödbelopp på drygt 1 300 miljoner kronor. I december 2012 hade totalt drygt 800 miljoner för 7 332 lägenheter betalats ut till de sökande.

Tabell 3 Sökt, beviljat och utbetalat stöd fördelat på boendeform

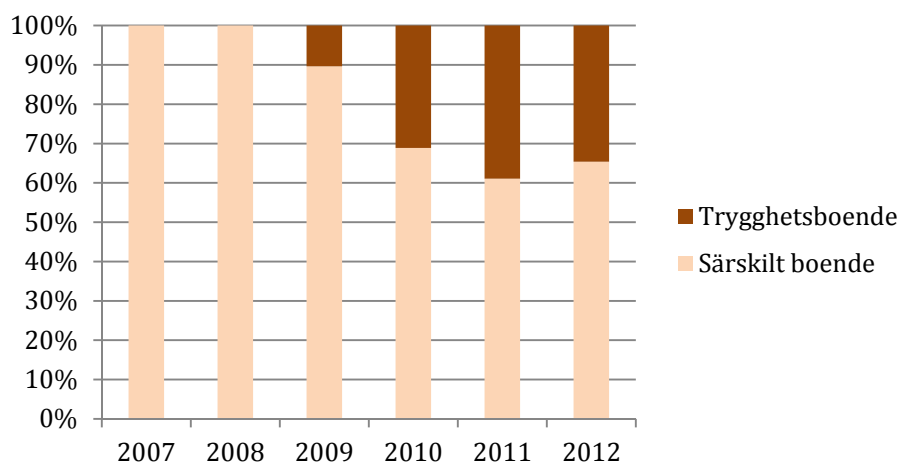
	Antal ansökningar	Antal lägenheter	Stödsumma (tkr)
Inkomna			
Särskilt boende	430	13 466	1 576 659
Trygghetsbostäder	97	2 737	353 152
Totalt	527	16 203	1 929 811
Beviljade			
Särskilt boende	289	9 381	1 058 257
Trygghetsbostäder	75	2 031	268 819
Totalt	364	11 412	1 327 077
Utbetalade			
Särskilt boende	235	6 780	767 754
Trygghetsbostäder	26	552	67 044
Totalt	261	7 332	834 798

Källa: Boverket

Från och med 1 januari 2010 blev det möjligt att även söka stöd för nybyggnad eller ombyggnad av trygghetsbostäder. Totalt för perioden står trygghetsbostäder för 18 procent av de inkomna och 21 procent av de beviljade ansökningarna. Sett från och med 2010, det vill säga från och med det år då det var möjligt att söka investeringsstöd även för trygghetsbostäder, står trygghetsbostäder för 35 procent av de inkomna och 27 procent av de beviljade ansökningarna.

Stöd för särskilt boende har varit något mer intressant för fastighetsägarna än för trygghetsbostäder under stödperioden, även om trenden för trygghetsbostäder är ökande. Figur 2 illustrerar intresset för att söka respektive stödform.

Figur 2 Andel inkomna ärenden fördelat på särskilda boenden och trygghetsbostäder



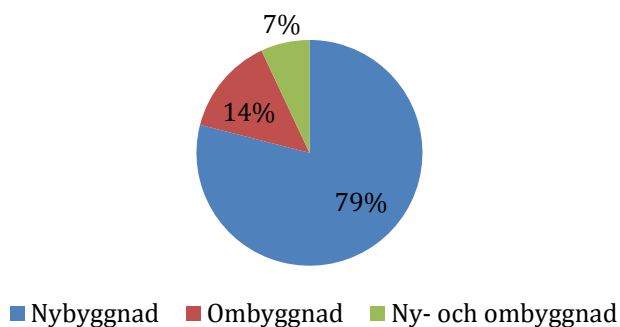
Anledningen till att det finns registrerade inkomna ärenden för trygghetsbostäder redan under 2009 är på grund av möjligheten som fanns att lämna stöd för ny- eller ombyggnad som påbörjats från och med den 1 oktober 2009.

Källa: Boverket

Ny- och ombyggnad

Stöd kan erhållas för nybyggnad, ombyggnad eller en kombination av de två. När det gäller särskilda boenden har stöd getts främst till nybyggnad, medan trygghetsbostäder relativt ofta kommit till genom ombyggnad. Stöd till kombinationen ny- och ombyggnad har också främst sökts av och beviljats trygghetsbostadsprojekt.

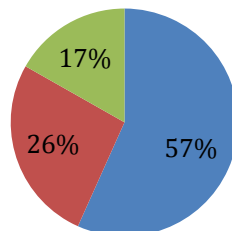
Figur 3 Särskilt boende, andel beviljade lägenheter för nybyggnad, ombyggnad respektive ny- och ombyggnad,



Källa: Boverket

Figur 4 Trygghetsbostäder, andel beviljade lägenheter för nybyggnad, ombyggnad respektive ny- och ombyggnad

■ Nybyggnad ■ Ombyggnad ■ Ny- och ombyggnad



Källa: Boverket

Ombyggnad till särskilt boende skedde främst från lokaler medan ombyggnad till trygghetsboende oftast skedde från en tidigare bostad. Totalt har drygt 230 miljoner beviljats i stöd för ombyggnation, drygt 20 procent av totalt beviljat stöd.³⁵

Vem har ansökt om stöd?

Av tabell 7 framgår fördelningen av ansökningarna utifrån vem som sökt stöd.

³⁵ 178 miljoner för ombyggnad och 100 miljoner för nybyggnad/ombyggnad. För den senare kategorin gick cirka hälften av stödet till ombyggnad dvs. 50 miljoner.

Tabell 4 Antal och andel ansökningar och lägenheter fördelat på kommungrupper

	Antal ansökningar		Sökt antal bostäder	
	Särskilt boende	Trygghetsbostäder	Särskilt boende	Trygghetsbostäder
Kommun	147	4	4627	102
Allmännyttigt bostadsföretag	111	46	3273	1447
Bolag (kommunalt eller privat)	136	30	4781	835
Bostadsrättsförening	2	6	95	138
Privat fastighetsägare	10	2	103	25
Övrigt	24	9	587	190
Totalt	430	97	13466	2737

Källa: Boverket

Majoriteten av ansökningarna kommer ifrån kommuner, allmännyttiga bostadsföretag och kommunala eller privata bolag. Dessa står för cirka 90 procent av det totala antalet ansökningar. Bostadsrättsföreningar och fysiska personer står för en mycket liten del av ansökningarna.

Kommuner söker framför allt stöd för särskilda boenden och mer sällan för trygghetsbostäder. De allmännyttiga bostadsföretagen däremot står för närmare hälften av ansökningarna om stöd för att tillskapa trygghetsbostäder.

Produktionskostnader

Bidragets storlek är 2 600 kronor per kvadratmeter bruksarea ovan mark för bostäder vid nybyggnad och 2 200 kronor vid ombyggnad. Dock lämnas bidrag för högst 35 kvm per bostadslägenhet och 15 kvm per bostadslägenhet när det gäller utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation. Om en ny- eller ombyggd bostad ska användas av två personer gäller istället 50 kvm och 20 kvm.

I tabell 5 redovisas produktionskostnaderna samt stöd per bostadslägenhet för särskilt boende och trygghetsbostäder.

Tabell 5 Produktionskostnader och beviljat stöd per lägenhet

		Antal beviljade lägenheter	Produktions- kostnad per lägenhet (tkr)	Stöd per lägenhet (tkr)
Trygghets- bostäder	Nybyggnad	1 152	1 523	138
	Ombyggnad	538	806	130
	Ny- och ombyggnad	341	909	117
	Totalt	2 031	1 230	132
Särskilt boende	Nybyggnad	7 411	1 073	116
	Ombyggnad	1 316	851	94
	Ny- och ombyggnad	654	1 224	117
	Totalt	9 381	1 053	113
Totalt	Nybyggnad	8 563	1 134	119
	Ombyggnad	1 854	838	104
	Ny- och ombyggnad	995	1 116	117
	Totalt	11 412	1 084	116

Källa: Boverket

Kostnaden för produktion av lägenheterna, exklusive gemensamhetsutrymmena, var totalt drygt 12 miljarder kronor.³⁶ Den genomsnittliga produktionskostnaden per lägenhet var drygt en miljon kronor. Nybyggnation av trygghetsbostäder var cirka 40 procent dyrare än nybyggnation av särskilt boende. Nybyggnation av trygghetsbostäder har även fått mest stöd per lägenhet, knappt 140 000 kronor.

Gemensamhetsutrymmena till de särskilda boendena var generellt större än trygghetsbostädernas. Den stödberättigade arean för gemensamhetsutrymmena för de särskilda boendena var knappt 30 procent av total area, att jämföra med trygghetsbostädernas 14 procent. Total stödberättigad area för perioden var cirka 530 000 kvm.

Anledningen till att trygghetsbostäderna är dyrare att producera beror troligtvis på att dessa generellt är större än de särskilda boendena. Vanligaste lösningen för en nybyggd eller ombyggd lägenhet i särskilt boende var ett rum med kokmöjlighet (72 procent). För trygghetsbostäder var tvårummare med kök eller kokvrå absolut vanligast (70 procent). Detta redovisas i tabell 6 nedan.

³⁶ Total produktionskostnad för byggande av och ombyggnad till särskilda boenden och trygghetsboende, inkluderat både bostadslägenheten och gemensamhetsutrymmet, var 16,7 miljarder kronor sett över perioden 2007-2012.

Tabell 6 En- eller tvårummare med möjlighet för matlagning, beviljade ärenden

		Antal lägenheter	
		Särskilt boende	Trygghetsbostad
Ett rum	ej kokmöjlighet	354	0
	kokmöjlighet	6 303	15
	kök/kokvrå	2 050	223
Två rum	kokmöjlighet	42	72
	kök/kokvrå	81	1 025
	Totalt	8 830	1 335

* De sökande har uppgett uppgifter om lägenhetens storlek och matlagingsmöjligheter för drygt 10 000 av totalt 11 412 beviljade lägenheter.
Källa: Boverket

Utvärdering

I det här avsnittet försöker vi besvara ett antal frågeställningar i samband med investeringsstödet till äldreboende:

- Har bostäderna tillkommit som en effekt av stödet, eller hade de byggts även utan stöd?
- Har stödet verkat i enlighet med sitt syfte att skapa fler platser i särskilt boende?
- Har målet att komma tillrätta med bristen på platser i särskilt boende uppnåtts?
- Har stödet haft andra oönskade effekter?
- Varför väljer en del att bygga trygghetsboende utan stöd?
- Hur kommer det sig att stödet inte har utnyttjats fullt ut?

Har bostäderna tillkommit som en effekt av stödet?

Boverkets enkät till sökande som beviljats stöd

I de tidigare avsnitten har det framkommit att stödet har medverkat till att det har tillkommit/tillkommer cirka 11 400 bostäder³⁷. Frågan är om dessa bostäder hade tillkommit även utan hjälp av investeringsstödet? Det är svårt att klarlägga om bostäderna har kommit till som en effekt av stödet eller om de hade tillkommit även utan stöd. För att få en uppfattning om stödets betydelse genomförde Boverket i juni 2012 en enkät till samtliga sökande som hade beviljats investeringsstöd för äldreboende från och med stödets införande 2007 till och med den 31 maj 2012. Enkäten gick ut till 245 sökande varav 130 besvarade enkäten. Det motsvarar en svarsfrekvens på 53 procent.

Av de 144 projekten (det förekommer att sökande har flera projekt) avsåg 103 särskilda boendeformer, 37 trygghetsboende och 4 en kombination av särskilda boendeformer och trygghetsboende. Totalt 90

³⁷ Siffran avser perioden från och med stödets införande 2007 fram till och med den 6 december 2012.

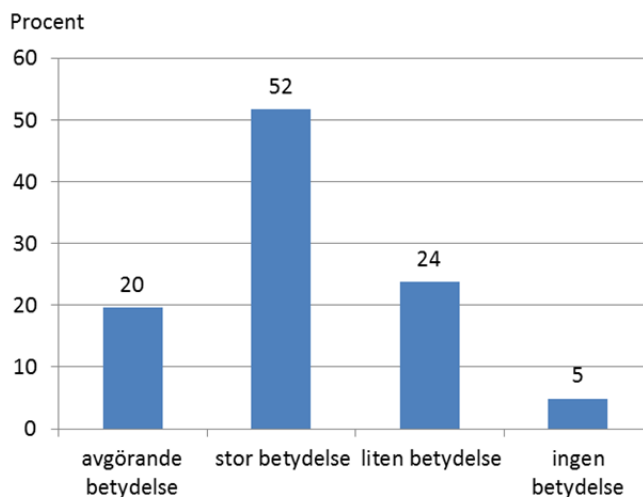
av projekten avsåg nybyggnad, 34 ombyggnad och 20 en kombination av ny- och ombyggnad.

Stödets effekt

Enkäten innehöll en fråga om vilken betydelse stödet hade haft för beslutet att bygga eller omvandla bostaden eller lokalen till ett särskilt boende eller ett trygghetsboende. De sökande svarade på följande sätt:

- Drygt 70 procent av uppgiftslämnarna uppgav att stödet hade stor eller avgörande betydelse för beslutet att bygga eller bygga om äldreboenden.
- Knappt 30 procent uppgav att stödet hade haft liten eller ingen betydelse för deras beslut.

Figur 5 Vilken betydelse hade stödet för beslutet att bygga/omvandla särskilda boendeformer och/eller trygghetsboenden



Källa: Boverket

Totalt sett, utan att specificera boendeform, verkar stödet ha haft stor betydelse för en majoritet av de sökande.

Större betydelse för trygghetsboenden

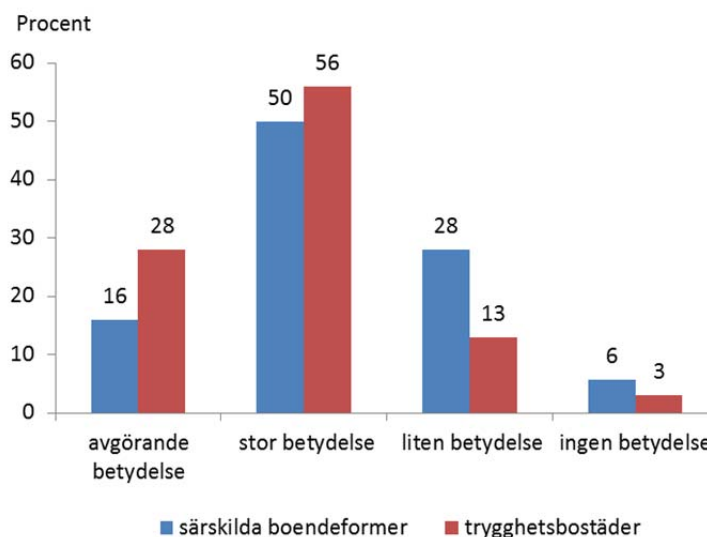
Samma fråga men med svaren uppdelade på särskilda boenden och trygghetsboenden, illustrerat i figur 9 nedan, ger en bild som tyder på att stödet har haft särskilt stor betydelse för beslut att bygga trygghetsboenden.

- Av de som sökt stöd för nybyggnad/ombyggnad till trygghetsboenden uppgav hela 84 procent att stödet hade stor eller avgörande betydelse för deras beslut.
- Motsvarande andel för särskilda boendeformer var 66 procent.
- Stödet var helt avgörande för 28 procent av de som sökt stöd för att bygga trygghetsboenden. För särskilda boenden var denna andel 16 procent.

- Cirka en tredjedel av de som beviljats stöd för särskilda boendeformer uppgav att stödet hade liten eller ingen betydelse för deras beslut.
- För trygghetsbostäder gällde detta endast 16 procent av de sökande.

Kommunerna har ansvar enligt socialtjänstlagen att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd i vardagen. Detta ansvar gäller oavsett om det utgår något stöd. Någon sådan skyldighet finns inte när det gäller trygghetsbostäder. Möjligen kan det vara en av förklaringarna till att stödet verkar ha en större betydelse för beslut att bygga trygghetsbostäder än för beslut om särskilda boendeformer.

Figur 6 Vilken betydelse hade stödet för beslutet att bygga/omvandla särskilda boendeformer och/eller trygghetsbostäder? Procent.



Källa: Boverket

De som skulle byggt även utan stöd

Närmare 30 procent av de svarande ansåg att stödet hade liten eller ingen betydelse för deras beslut. För de som sökt stöd för särskilt boende var siffran något högre, 34 procent. När det gäller trygghetsbostäder uppgav endast 18 procent av de svarande att stödet hade liten eller ingen betydelse för deras beslut. I dessa fall kan stödet sägas ha varit utan effekt, äldrebostaden hade blivit till även om stöd hade nekats.³⁸

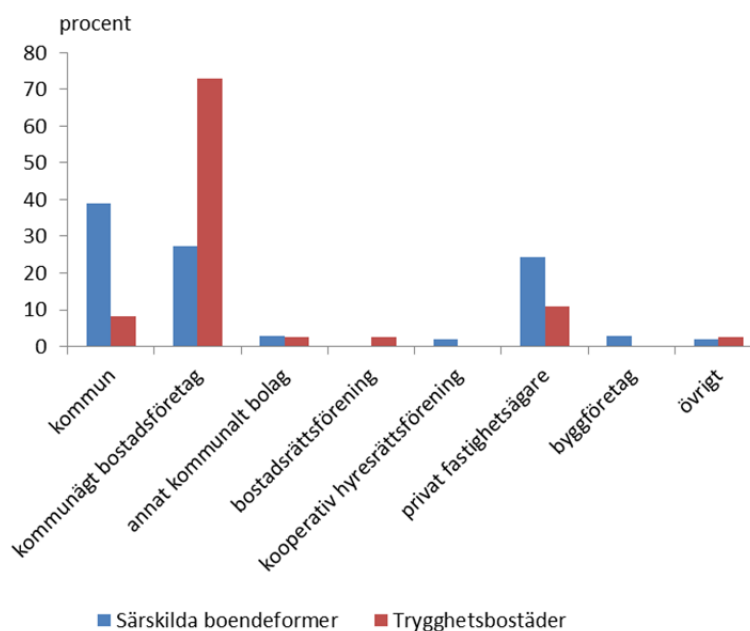
Sammantaget kan svaren tolkas som att även om en mindre del av de tillfrågade hade genomfört bygget eller omvandlingen även utan stöd så har stödet haft en stor betydelse för majoriteten av de sökande.

³⁸ Inom den nationalekonomiska skolan kallas detta "free riding" vilket i korthet innebär att någon nyttjar en gemensam resurs utan att bidra

Stödets betydelse för olika aktörer

Det är av intresse att se om svaren skiljer sig åt beroende på vem som har ansökt om stöd. Som framgår av figur 7 är det främst kommuner, kommunägda bostadsföretag och privata fastighetsägare som har besvarat enkäten. Det är också framför allt de ägarkategorierna som har ansökt om stöd.

Figur 7 Fördelning av sökande som har beviljats stöd för äldreboende efter ägarkategori och boendeform. Procent.

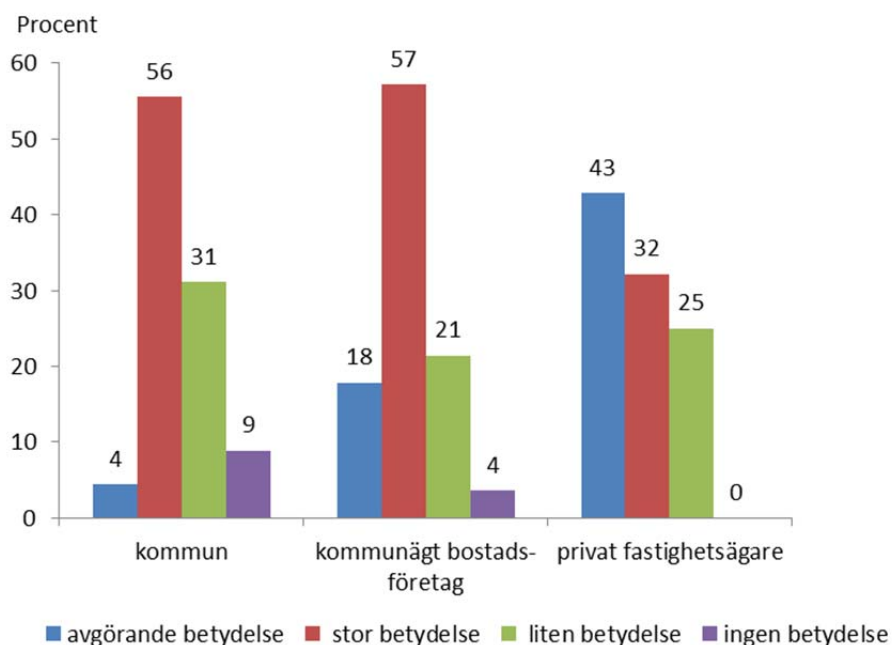


Källa: Boverket

Av figur 11 nedan framgår att privata fastighetsägare i högre utsträckning än övriga grupper uppger att stödet har haft en avgörande betydelse för deras beslut.

- 75 procent av de kommunägda bostadsföretagen och de privata fastighetsägarna uppger att stödet har haft avgörande eller stor betydelse för deras beslut att bygga eller bygga om särskilda boendeformer och/eller särskilda boendeformer.
- 60 procent av kommunerna uppger att stödet har haft en avgörande eller stor betydelse för deras beslut.
- 25 procent av de kommunägda bostadsföretagen och de privata fastighetsägarna uppger att stödet har haft liten eller ingen betydelse för deras beslut.
- 40 procent av kommunerna uppger att stödet har haft liten eller ingen betydelse för deras beslut.

Figur 8 Vilken betydelse hade stödet för beslutet att bygga/omvandla särskilda boendeformer och/eller trygghetsbostäder efter ägarkategori? Procent.



Källa: Boverket

När det gäller trygghetsbostäder uppger samtliga privata fastighetsägare att stödet har haft en avgörande eller stor betydelse för deras beslut. Motsvarande siffra för de kommunägda bostadsföretagen samt kommunerna var drygt 80 respektive 75 procent.

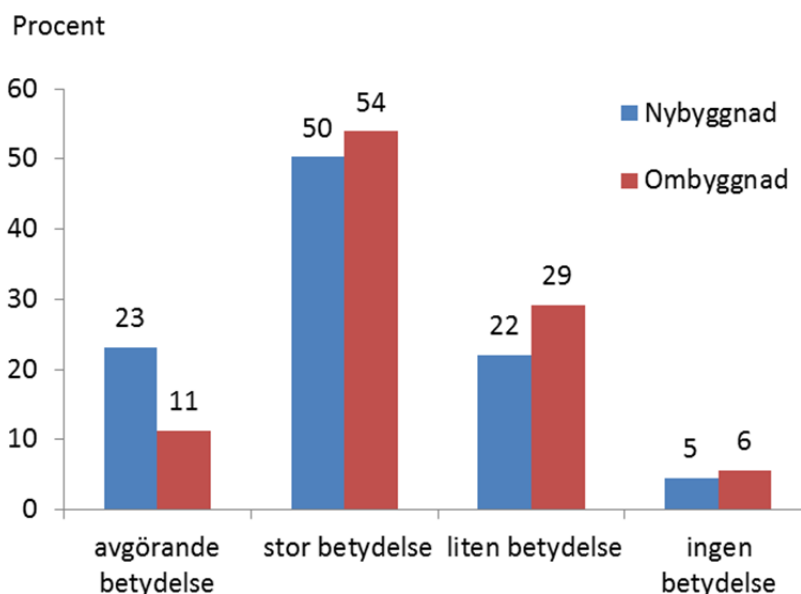
Sammantaget verkar stödet ha haft störst betydelse för de privata fastighetsägarna, i synnerhet de som önskat uppföra trygghetsbostäder.

Större betydelse vid nybyggnad

Figur 12 nedan visar att stödet har haft en större betydelse för att projekten skulle komma till stånd vid nybyggnad än vid ombyggnad.

- Stödet hade en avgörande eller stor betydelse för 73 procent av nybyggnadsprojekten.
- För ombyggnadsprojekten hade stödet en avgörande eller stor betydelse för 65 procent av projekten.
- Vid nybyggnad svarade 27 procent att stödet hade liten eller ingen betydelse för att ny- eller ombyggnaden skulle ske.
- Vid ombyggnad svarade 35 procent att stödet hade liten eller ingen betydelse för deras beslut.

Figur 9 Vilken betydelse hade stödet för beslutet att bygga/omvandla särskilda boendeformer och/eller trygghetsbostäder? Nybyggnad och ombyggnad. Procent.



Källa: Boverket

En förklaring till att de som bygger nytt anser stödet vara av större betydelse än de som omvandlar kan vara det faktum att det kostar mer att bygga nytt än att bygga om. Tabell 6 i uppföljningsavsnittet visar att byggkostnaden per lägenhet, exklusive gemensamhetsutrymmen, är dryga miljonen vid nybyggnad och knappt 800 000 vid ombyggnad, baserat utifrån de sökandes uppgifter. Samtidigt beviljas nybyggnads- och ombyggnadsprojekt i princip lika mycket i investeringsstöd per lägenhet, 117 000 respektive 108 000 kr.

Vidare, enkätsvaren visar att stödet har haft störst betydelse vid nybyggnad av trygghetsbostäder, vilket framgår av tabell 7 nedan.

- Närmare 90 procent av uppgiftslämnarna som byggt trygghetsbostäder uppger att stödet har haft avgörande eller stor betydelse för beslutet att bygga nytt.
- Två tredjedelar av uppgiftslämnarna som beviljats stöd för särskilda boendeformer anger att stödet har haft avgörande eller stor betydelse för beslutet att bygga nytt.
- Cirka 70 procent av respektive grupp uppger att stödet har haft avgörande eller stor betydelse för beslutet att skapa trygghetsbostäder genom ombyggnad.

Tabell 7 Vilken betydelse hade stödet för beslutet att bygga/omvandla särskilda boendeformer och/eller trygghetsbostäder? Procent.

	Avgörande eller stor betydelse	Liten eller ingen betydelse
Trygghetsbostäder	82	18
Nybyggnad	89	11
Ombyggnad	71	29
Särskilt boende	66	34
Nybyggnad	68	32
Ombyggnad	61	39
Totalt	76	24
Nybyggnad	79	21
Ombyggnad	66	34

Källa: Boverket

Ändrades innehållet eller inriktning på projektet när stödet kom?

Majoriteten av de stödsökande uppger att projektets inriktning inte ändrades trots beviljat stöd. Av de som svarade ja, var det primärt utformningen av gemensamhetsutrymmen, lägre hyror, tryggare/säkrare bostäder, ökad tillgänglighet i det egna köket och tillgängligare hygienutrymmen som avsågs.

Tabell 8 Ändrades innehållet eller inriktning på projektet när stödet kom?

	Antal	Procent
Ja	23	16
Nej	118	82
Inget svar	3	2
Summa	144	100

Källa: Boverket

Sammanfattning - stödets effekt

Enkätsvaren indikerar att stödet har haft stor betydelse för många, i synnerhet för dem som hade att besluta om trygghetsbostäder. Svaren tyder också på att stödet har större betydelse vid nybyggnad än vid ombyggnad. Privata fastighetsägare uppger i högre grad än övriga aktörer att stödet har haft en avgörande betydelse för beslutet att bygga eller bygga om.

Dock, att stödet har påverkat beslutet att bygga nytt eller omvandla behöver inte nödvändigtvis betyda att dessa bostäder inte alls hade uppförts om inte investeringsstödet hade funnits. Stödet kan ha påverkat beslutet på så sätt att beslutet att bygga eller omvandla togs idag snarare än i framtiden.

För att ge en rättvis bild av stödets verkliga effekt är det också nödvändigt att analysera det faktum att de äldre bostäder som skapas med hjälp av investeringsstöd endast utgör en del av tillskottet av bostäder för

äldre. Varför en del väljer att inte ansöka om stöd kommer därför att behandlas i ett särskilt avsnitt.

Har investeringsstödet lyckats bryta utvecklingen mot allt färre platser i särskilt boende?

Investeringsstödet till äldreboende infördes mot bakgrund av den kraftiga minskningen av antalet platser i särskilda boendeformer i början av 2000-talet.

I det här avsnittet undersöker vi om investeringsstödet har lyckats bryta den här utvecklingen. Har stödet verkat i avsedd riktning? Det vill säga har det medverkat till att det har tillkommit fler bostäder i särskilda boendeformer och trygghetsbostäder? Har målet att avhjälpa bristen på bostäder i särskilda boendeformer uppnåtts?

Cirka 7 000 färdigställda bostäder i särskilda boendeformer

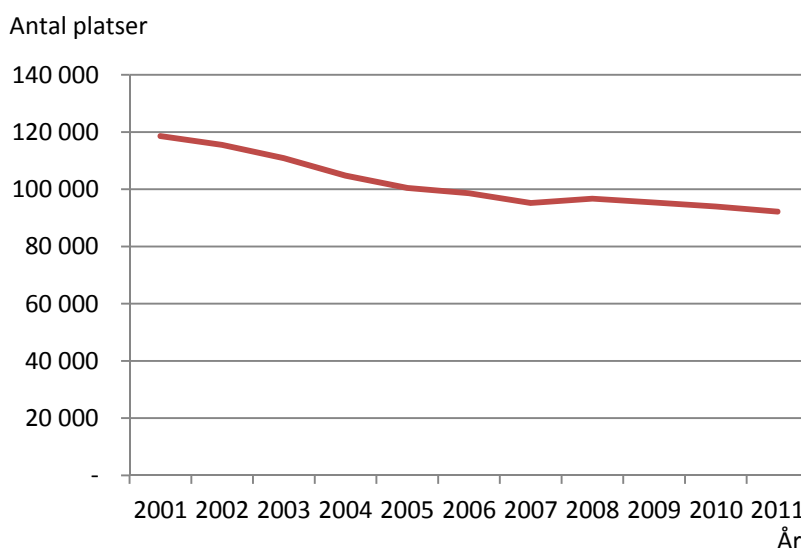
Som framgår av uppföljningsavsnittet har det färdigställts cirka 7 000 bostäder i särskilda boendeformer med hjälp av investeringsstödet under perioden 1 januari 2007 till och med den 6 december 2012. Ytterligare cirka 2 400 bostäder i särskilt boende är under byggnad.

Antalet platser minskar – men inte i samma takt som tidigare

Antalet platser i särskilda boendeformer har minskat kraftigt under de senaste 10 åren. Diagram x visar antalet personer 65 år och äldre som bor i särskilt boende, från och med år 2001 till år 2011. Mellan åren 2002 till 2011 har drygt 26 000 platser försvunnit.

Minskningen av antalet platser var kraftigast under den första delen av perioden. Mellan åren 2001-2006 försvann det 20 000 platser i särskilt boende, vilket i genomsnitt motsvarar 4 000 platser om året. Under perioden 2006-2011, det vill säga under den period då investeringsstödet har funnits, har minskningen uppgått till 6 400 platser, vilket motsvarar knappt 1 300 platser per år.

Figur 10. Antal personer 65- år i särskilt boende 2001-2011



Källa: Socialstyrelsen, (mängdstatistiken)
Uppgifterna i tidsserien bygger på Socialstyrelsens mängdstatistik som avser förhållandena den 1 oktober varje år. Socialstyrelsen har även individbaserad statistik som samlas in två gånger per år. Den personnummerbaserade statistiken medger endast jämförelser från 2008 och framåt och har därför inte varit möjlig att använda här.

Sammanfattning

Med hjälp av investeringsstödet har det tillkommit närmare 7 000 bostäder i särskilda boendeformer för äldre. Därutöver har det beviljats stöd till ytterligare 2 400 bostäder som nu är under byggnad.

Fortfarande försvinner det fler platser i särskilt boende än vad det tillkommer. Men den kraftiga minskningen av antalet platser i början av 2000-talet har dämpats och ligger nu på betydligt lägre nivåer.

Investeringsstödet har inte lyckats öka det totala antalet platser i särskilda boendeformer. Men stödet har sannolikt medverkat till att det inte försvinner platser i särskilda boendeformer i samma takt som i början av 2000-talet.

Har bristen på platser i särskilt boende kunnat avhjälpas?

En central fråga är om stödet har lyckats bidra till att avhjälpas bristen på platser i särskilt boende? Det vill säga har målet med investeringsstödet, så som det uttrycktes i propositionen³⁹, uppnåtts?

”Regeringen är oroad över den omfattande förändringen av de särskilda boendeformerna där minskningen av platser lett fram till en bristsituation. Bristen på platser i särskilda boenden som medfört att många saknar ett fullgott medicinskt omhändertagande, eller känner sig ensamma och isolerade, måste avhjälpas. I ett första steg kommer ett investeringsstöd att införas för fler platser i särskilda boenden, inom ramen för de avsatta medlen.”

³⁹ Proposition 2006/07:1

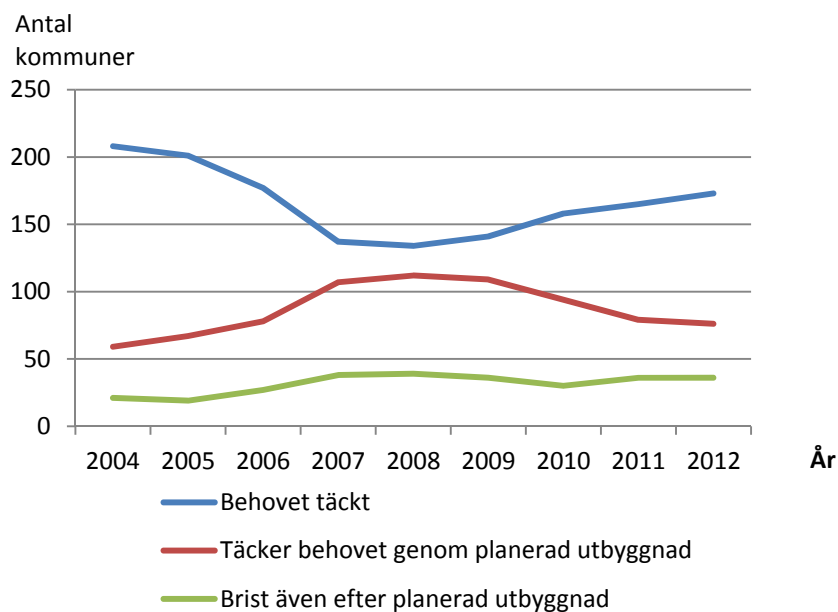
Fler kommuner täcker behovet av särskilda boenden

Ett sätt att få en uppfattning om situationen är genom Boverkets bostadsmarknadsenkät. I enkäten gör kommunerna varje år en bedömning av bostadsmarknaden i den egna kommunen. I enkäten ingår bland annat följande fråga:

- *Hur bedömer ni att behovet av särskilt boende för äldre (enligt SoL) tillgodoses i er kommun?*

År 2004 uppgav drygt 200, eller 70 procent, av kommunerna att de hade täckt behovet av särskilda boendeformer. Antalet kommuner som uppgav att de hade behovet täckt minskade kraftigt under de följande åren och var nere i knappt 140 kommuner, det vill säga 47 procent, år 2007, det år då stödet infördes. Antalet kommuner som uppgav att de hade behovet täckt av särskilda boendeformer var därefter i stort sett oförändrat under 2008, men har därefter ökat för varje år. År 2012 var antalet kommuner som hade behovet täckt uppe i 173 kommuner, det vill säga en andel på 60 procent.

Figur 11 antal kommuner som uppger att de har täckt behovet av särskilda boendeformer för äldre 2004–2011



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät

Många räknar med att täcka behovet genom utbyggnad – men saknar planerade projekt

I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2012 uppgav 76 kommuner att de kommer att täcka behovet av särskilda boendeformer genom planerad utbyggnad de närmaste två åren. Men endast 14 av dessa kommuner har planerade projekt under 2012–2013. Det betyder att bristen kommer att kvarstå i de flesta av de aktuella kommunerna även under 2013.

Brist även efter planerad utbyggnad i ett trettiotal kommuner

Antalet kommuner som bedömer att de kommer att ha brist på särskilda boenden även efter planerad utbyggnad ökade fram till 2007 och har därefter legat på en relativt oförändrad nivå. Det rör sig om cirka 35 kommuner.

Ekonomiska orsaker till brist på särskilda boenden

Boverket tillsammans med Socialstyrelsen publicerade 2004 rapporten ”Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?”⁴⁰. Rapporten syftade till att ge en bred överblick över orsaker, hinder, problem och svårigheter som kommuner i varierande utsträckning möter när det gäller att tillgodose behovet av särskilda boendeformer för äldre och personer med funktionsnedsättning. I rapporten menade Boverket och Socialstyrelsen att en snabb och ibland oplanerad avveckling av särskilda boendeformer kan medföra sämre kvalitet i vård och omsorgen och otrygghet för de äldre samt att större krav ställs på anhöriga. Rapporten konstaterade att det är kommunernas bristande ekonomiska resurser som hindrade utbyggnad av särskilda boenden. Det är framför allt verksamhetens kostnader och personalkostnader som är mest betungande.

Kommunerna har blivit mer restriktiva med att bevilja plats i särskilt boende, annat än för äldre med mycket stora omvårdnadsbehov. Det innebär att belastningen på personalen ökar. I synnerhet många äldre särskilda boenden uppfyller inte kraven i arbetsmiljölagen. Inför valet att bekosta en ombyggnad för att uppfylla kraven eller att avveckla det särskilda boendet, väljer många kommuner att avveckla. Ibland sker det istället en omvandling från särskilt boende till trygghetsbostäder. Det innebär att det inte längre finns bemanning dygnet runt och att omvårdnaden övergår till hemtjänst.

Sedan den 1 januari 2009 omfattas även det arbete som utförs i arbetsgivarens hem av arbetsmiljölagen. Det är ingen skillnad om arbetet utförs av hemtjänsten i den äldres hem eller på en stadigvarande arbetsplats. Det som avgör vad som behövs (framför allt då ytbehovet) är endast vilket arbete som utförs, det kan alltså krävas precis samma ytor i ett trygghetsboende som i ett särskilt boende.

Vid nybyggnad kan bristande planframhållning och brist på mark vara ett hinder. En annan orsak kan vara bristande samverkan mellan socialförvaltningen, bostadsförsörjningen och den fysiska planeringen. Det är en kommunledningsfråga att samverkan mellan berörda förvaltningar fungerar och att kommunernas övergripande boendeplanering beaktar behoven för äldre och personer med en funktionsnedsättning.

Sammanfattning

Antalet kommuner som uppger att de täcker behovet av särskilt boende för äldre har ökat från 47 procent 2007, det år då stödet infördes, till 70 procent 2012. Det innebär att bristen på platser i särskilda boendeformer har minskat sedan stödet infördes. Men fortfarande kvarstår det en brist på platser i särskilt boende i många kommuner.

⁴⁰ Boverket och Socialstyrelsen (2004) Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses? Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen

Ett antal kommuner uppger att de kommer att täcka behovet av särskilda boendeformer genom planerad utbyggnad de närmaste åren. Men endast ett fåtal av dessa har planerade projekt under 2012–2013. Det betyder att bristen kommer att kvarstå i de flesta av de aktuella kommunerna även under 2013.

Ett trettiotal kommuner har uppgett att de bedömer att de kommer att ha en fortsatt brist på särskilda boendeformer även efter planerad utbyggnad.

Målet att avhjälpa bristen på platser i särskilda boenden för äldre har inte uppnåtts. Men stödet har sannolikt bidragit till att det är fler kommuner som täcker behovet av platser i särskilda boenden idag än vid stödets införande.

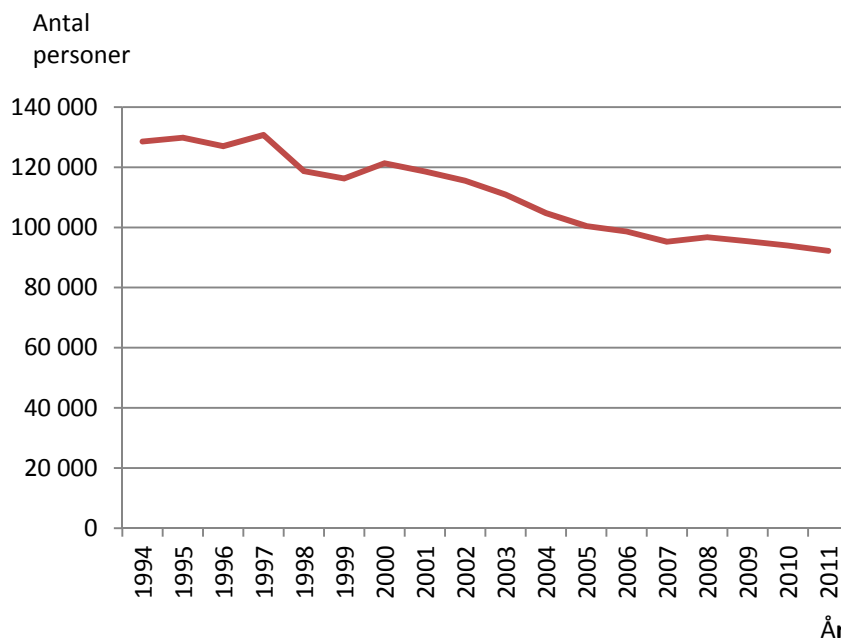
Bidrar stödet till trygghetsbostäder till att det försvinner platser i särskilt boende?

En av utvärderingens frågeställningar är om stödet har bidragit till särskilda boendeformer omvandlas till trygghetsbostäder. Det skulle i så fall vara en negativ bieffekt av stödet. Det skulle också innebära att stödet motverkar sitt syfte, att skapa fler bostäder för äldre,

Allt färre äldre bor i särskilt boende

Antalet vårdplatser, institutioner och äldreboenden av olika slag har minskat kraftigt under de senaste 20 åren. Diagram x visar antalet äldre boende i särskilt boende från och med år 1994 till år 2011. Sedan 1994 har cirka 36 000 platser försvunnit, varav cirka 26 000 de senaste 10 åren. Samtidigt har antalet äldre med hemtjänst ökat.

Figur 12. Antal personer 65-år i särskilt boende 1994-2011



Källa: Socialstyrelsen

Att allt färre bor i äldreboende samtidigt som allt fler får hemtjänst är en utveckling som har pågått i flera års tid. Den här utvecklingen kan man även se i kommunernas kostnader för vård och omsorg om äldre. Kostnaderna för särskilt boende fortsätter att minska, medan kostnader för insatser i ordinärt boende ökar. Kommunernas kostnader för särskilda boenden har minskat sedan 2003. Samtidigt har antalet personer över 65 år ökat med tolv procent och antalet personer över 80 år har ökat med fyra procent.⁴¹

Det är de äldre med störst vårdbehov som vårdas i särskilda boendeformer. För att bo i särskilda boenden krävs en biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen (2001:453). Brist på särskilda boenden kan leda till att biståndsprövningen blir allt för restriktiv och att personer inte får det stöd de behöver och därmed är berättigade till.

Hur många bostäder i särskilda boendeformer har omvandlats?

Som framgår av figur 12 har utvecklingen mot allt färre platser i särskilda boendeformer pågått under lång tid. På senare år har det försvunnit platser i särskilda boendeformer genom omvandling till trygghetsbostäder. Begreppet trygghetsboende lanserades av Äldreboendedelegationen (SOU 2007:103) samt (SOU 2008:113). Från och med den 1 januari 2010 har man kunnat söka investeringsstöd för att bygga trygghetsbostäder. Begreppet trygghetsbostäder är således relativt nytt och det är endast under de två senaste åren som det har kunnat ske omvandlingar av särskilda boendeformer till trygghetsbostäder med hjälp av investeringsstödet.

Det finns inte någon exakt siffra på hur många platser i särskilda boendeformer som har omvandlats till trygghetsbostäder. Sveriges Kommuner och Landsting genomförde 2011 en kommunkartläggning av seniorbostäder. Enkäten besvarades av 272 kommuner varav 91 svarade på en fråga om hur många av seniorlägenheterna som tidigare hade varit särskilda boenden, fördelade efter biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Tillsammans uppgav dessa kommuner att ungefär 8 500 av seniorbostäderna tidigare hade varit särskilda boenden.⁴²

I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2012 uppgav 27 kommuner att de beräknade att 1 140 trygghetsbostäder skulle tillkomma genom omvandling av särskilda boendeformer under åren 2012 och 2013. Eftersom det rör sig om planerade projekt kommer sannolikt inte alla projekt att färdigställas. Siffran är något lägre än i föregående års enkät, då kommunerna uppgav att de hade planer på att omvandla 1 740 bostäder i särskilda boendeformer till trygghetsbostäder. Men svaren indikerar att omvandlingen av särskilda boendeformer till trygghetsbostäder fortsätter.

Många särskilda boenden uppfyller inte kraven i arbetsmiljölagen

Kommunerna har blivit mer restriktiva med att bevilja plats i särskilt boende, annat än för äldre med mycket stora omvårdnadsbehov. Det innebär att belastningen på personalen ökar. I synnerhet många äldre

⁴¹ Socialstyrelsen, Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Lägesrapport 2012

⁴² SKL (2012) Seniorbostäder, 55+, 65+ bostäder, Kommunkartläggning 2011

särskilda boenden uppfyller inte kraven i arbetsmiljölagen. Inför valet att bekosta en ombyggnad för att uppfylla kraven eller att avveckla det särskilda boendet, väljer många kommuner att avveckla. Ibland sker det istället en omvandling från särskilt boende till trygghetsboendestäder. Det innebär att det inte längre finns bemanning dygnet runt och att omvårdnaden övergår till hemtjänst.

Sedan den 1 januari 2009 omfattas även det arbete som utförs i arbetsgivarens hem av arbetsmiljölagen, det är ingen skillnad om arbetet utförs av hemtjänsten i den äldres hem eller på en stadigvarande arbetsplats. Det som avgör vad som behövs, och då framför allt ytbehovet, är endast vilket arbete som utförs. Det kan alltså krävas precis samma ytor i ett trygghetsboende som i ett särskilt boende. Även om tanken är att de som bor i ett trygghetsboende inte har samma omvårdnadsbehov som de som bor i särskilt boende, i alla fall inte när de flyttar dit.

Intervjuer med kommuner som omvandlar särskilda boendeformer till trygghetsboendestäder

I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2011 uppgav kommunerna att omvandlingen av särskilda boendeformer för äldre till trygghetsboendestäder skulle stå för cirka 40 procent av det totala tillskottet av trygghetsboendestäder under åren 2011–2012.⁴³

Med anledning av detta genomförde Boverket i juni 2012 en rundringning till de 25 kommuner som uppgett att de planerade att omvandla platser i särskilt boende till trygghetsboendestäder. Åtta av kommunerna gick inte att nå inom tidsramen eller uppgav att de hade fyllt i fel eller missuppfattat frågan. Återstår 17 kommuner med planer på att omvandla 1 490 platser till trygghetsboendestäder.

Endast tre av de tillfrågade kommunerna hade ansökt om investeringsstöd. En majoritet, 14 kommuner, uppgav att de inte hade ansökt om investeringsstöd vid omvandlingen av det särskilda boendet.

Den vanligaste orsaken till att kommunerna inte hade ansökt om investeringsstöd var att de inte hade gjort någon ombyggnad som berättigade till stöd i samband med omvandlingen. En tredjedel av kommunerna uppgav att de endast hade skrivit om kontrakten.

Bidrar investeringsstödet till trygghetsboendestäder till att det försvinner platser i särskilda boendeformer?

Boverket har en statistikdatabas som innehåller samtliga ansökningar om investeringsstöd. Vid en genomgång visar det sig att det är en ytterst liten del av hittills beviljat stöd till trygghetsboendestäder, som lämnats för ombyggnad av särskilda boendeformer, det rör sig om mindre än 20 lägenheter. En av orsakerna till att inte fler har sökt och beviljats investeringsstöd i samband med omvandling av särskilda boenden till trygghetsboendestäder är att man inte har gjort någon ombyggnad som berättigar till stöd, ibland har endast kontrakten skrivits om.

Sammanfattningsvis tyder det på att omvandlingen av särskilda boendeformer till trygghetsboendestäder är en del av den omstrukturering av äldreomsorgen som har pågått under lång tid, med allt färre platser i

⁴³ Boverket (2011), Bostadsmarknaden 2011–2012

särskilt boende samtidigt som allt fler får omfattande hemtjänst. Denna process fortgår oavsett om det utgår ett investeringsstöd.

Varför tillkommer det trygghetsbostäder utan stöd?

Det tillkommer bostäder för äldre även utan hjälp av det statliga investeringsstödet. Ibland kan det vara så att projektet inte är berättigat till stöd, till exempel när det tillkommer trygghetsbostäder utan någon form av ny- eller ombyggnadsåtgärd. Men ibland kan det vara ett aktivt val att avstå ifrån att skicka in en ansökan, trots att det finns förutsättningar för att få stöd. Enligt Boverkets erfarenheter är det i synnerhet i samband med trygghetsbostäder som den här frågan är aktuell. Det här avsnittet har därför begränsats till att endast omfatta trygghetsbostäder.

Det är av intresse att få kunskap om varför en del avstår ifrån att söka investeringsstöd. Hur många rör det sig om och vilka är de huvudsakliga orsakerna bakom beslutet?

Boverket har en databas med uppgifter om de som har ansökt om investeringsstöd. Det innebär att vi har god tillgång till information om de sökande. Det är betydligt svårare att få kunskap om dem som av olika anledningar har valt att avstå ifrån att ansöka om stöd. För att få kunskap om denna grupp genomförde Boverket i juni 2012 en fördjupning av den årliga bostadsmarknadsenkäten i form av telefonintervjuer med kommuner som uppgett att de hade planer på att omvandla platser i särskilt boende till trygghetsbostäder.

Boverket har också tagit del av en enkät om trygghetsbostäder som SABO skickade ut till sina medlemsföretag i februari 2011.

Många trygghetsbostäder tillkommer utan stöd

Trygghetsbostäder utgör en del av den ordinarie bostadsmarknaden och särredovisas inte i SCB:s statistik över bostadsbeståndet. Det finns därför inte några exakta uppgifter om hur många trygghetsbostäder vi har i Sverige. I SKL:s kommunkartläggning 2011 uppgav ett fyrtiotal kommuner att de har seniorbostäder i drift som uppfyller kraven för investeringsstöd för trygghetsbostäder. Totalt rör det sig om drygt 3 300 bostäder. Utöver dessa finns det ett okänt antal bostäder som inte uppfyller kraven för investeringsstöd, men som kommunen eller bostadsföretaget ändå har valt att ge denna eller en likartad benämning. Som framgår av uppföljningsavsnittet har det fram till den 6 december 2012 beviljats stöd till drygt 2 000 trygghetsbostäder och utbetalats stöd till cirka 550 färdigställda trygghetsbostäder.

Trots att det saknas exakta siffror över antalet trygghetsbostäder är det uppenbart att det har tillkommit och tillkommer ett stort antal trygghetsbostäder även utan hjälp av det statliga investeringsstödet.

Många kommuner har utvecklat egna definitioner

Förordningen om investeringsstöd till äldre bostäder innehåller en definition av trygghetsbostäder. För att vara berättigad till investeringsstöd ska projektet uppfylla dessa kriterier. Men många

kommuner och bostadsföretag har utvecklat egna definitioner av vad som är ett trygghetsboende. I Sveriges Kommuner och Landstings kommunkartläggning 2011 tar man upp att trygghetsboende är ett så tilltalande begrepp att det används oavsett om man till punkt och pricka uppfyller förordningens definition.

Det förekommer att aktörer väljer att inte ansöka om stöd för att inte förbinda sig att uppfylla villkoren i förordningen. Det kan till exempel handla om placeringen av gemensamhetslokalen eller tillgången till personal. Enligt förordningen ska det finnas tillgång till personal varje dag under vissa angivna tider.

Ibland medför inte projektet åtgärder som berättigar till stöd

I samband med fördjupningen av Boverkets bostadsmarknadsenkät framkom det att knappt 20 procent av kommunerna som hade uppgett att de hade planer på att omvandla platser i särskilt boende till trygghetsbostäder hade ansökt om investeringsstöd. En majoritet, drygt 80 procent, uppgav att de inte hade ansökt om investeringsstöd vid omvandlingen av det särskilda boendet.

- Den vanligaste orsaken till att kommunerna inte hade ansökt om investeringsstöd var att de inte hade gjort några ombyggnadsåtgärder som berättigade till stöd i samband med omvandlingen. En tredjedel av kommunerna uppgav att de endast hade skrivit om kontrakten.
- Närmare 20 procent av kommunerna uppgav att de inte hade kommit tillräckligt långt i planeringsprocessen, men att de med tiden förmodligen kommer att ansöka om investeringsstöd.
- Tio procent av kommunerna var inte intresserade av att ansöka om investeringsstöd. En av kommunerna uppgav att de har andra kriterier för boendet.
- En av kommunerna nämnde att de ska utvärdera hur mycket investeringsstödet är värt i förhållande till förordningens regler för personal och gemensamhetsutrymmen.

En kommun lyfte fram att det var positivt att Boverket ringde angående investeringsstödet, eftersom det aktualiserar frågan och blir en påminnelse om att stödet finns.

Hög åldersgräns – en av flera synpunkter från SABO:s medlemsföretag

Boverket har tagit del av en enkät som SABO skickade ut till sina medlemsföretag i februari 2011. I enkäten ställde man bland annat en fråga om vad medlemsföretagen anser om villkoren för det statliga investeringsstödet till trygghetsbostäder. Totalt 83 bostadsföretag besvarade frågan.

- En tredjedel ansåg att villkoren är OK.
- Drygt fyra av tio bostadsföretag hade synpunkter på villkoren.
- En femtedel uppgav att de inte riktigt kände till villkoren.

Förutom detta kom även följande synpunkter fram i enkäten:

- Åldersgränsen 70 år är för hög, vanligast förekommande synpunkten

- Otydliga regler som länsstyrelserna tolkar olika
- Investeringsstödet krav på trygghetsboende är alltför kostnadsdrivande. Stödet täcker inte de merkostnaderna som regelverket medför.
- Kravet på personal del av dag varje veckodag medför höga kostnader

Sammanställning av orsaker till att inte alla ansöker om stöd

Boverket har identifierat flera orsaker till varför inte alla aktörer ansöker om stöd vid tillkomsten av trygghetsbostäder:

Egna definitioner som inte uppfyller kraven i förordningen

Många kommuner och bostadsföretag har utvecklat egna definitioner av vad som är ett trygghetsboende. Definitionerna uppfyller inte alltid kriterierna i förordningen⁴⁴. De är därmed inte berättigade till stöd.

Det förekommer att man väljer att inte ansöka om stöd för att inte behöva uppfylla villkoren i förordningen. Det kan till exempel handla om placeringen av gemensamhetslokalen eller tillgången till personal. Enligt förordningen ska det till exempel finnas tillgång till personal varje dag under vissa angivna tider.

Hög åldersgräns

En vanligt förekommande synpunkt är att åldersgränsen 70 år är för hög. Det förekommer att personer som ännu inte uppnått 70 års ålder har behov av ett tillgängligt boende. I synnerhet i små kommuner finns det ofta en osäkerhet om det finns tillräckligt många i den aktuella åldersgruppen som är intresserade av och/eller har ekonomisk möjlighet att flytta in i en trygghetsbostad. Genom att sänka åldersgränsen till förslagsvis 65 år blir målgruppen bredare.

Inga åtgärder som berättigar till stöd

Många trygghetsbostäder tillkommer genom omvandling av särskilda boendeformer eller tidigare bostäder i det ordinarie beståndet. Omvandlingen medför inte alltid kostnader som berättigar till investeringsstöd. Det förekommer att man bara skriver om kontrakten.

Regelverket ger utrymme för tolkningar

En annan synpunkt som har kommit fram är att reglerna är otydliga. Regelverket runt stödet är i vissa avseenden ganska allmänt hållet, vilket ger utrymme för tolkningar och kan leda till olika bedömningar i länen. Det är viktigt med en dialog mellan länsstyrelserna. Avsikten med utformningen av reglerna är till viss del att det ska finnas utrymme för olika lösningar, men det innebär att det inte alltid är möjligt att ge de precisa besked som ofta efterfrågas.

Det har därför skapats en osäkerhet om vad som gäller för att vara berättigad till stöd. Ibland är det rena missuppfattningar som får bostadsföretag att avstå ifrån att skicka in en ansökan om investeringsstöd.

Lång tid att få fram praxis

Det har även tagit tid att få fram praxis, vilket har bidragit till att skapa en osäkerhet om vad som gäller. För att få fram en praxis krävs det avslagsbeslut från den aktuella länsstyrelsen och ett överklagande från den sökande. Boverket vill framhålla att det är viktigt att den sökande tar kontakt med länsstyrelsen i ett tidigt skede för att stämna av vad som gäller. Det är lättare att rätta till saker i ett tidigt skede, innan man har kommit så långt i processen.

Låg nivå på subventionerna

Bostadsföretag har också fört fram att det är för låg nivå på subventionerna och att stödet inte täcker de merkostnader som regelverket medför. Här har Boverket tagit emot olika budskap. I enkäter och telefonsamtal har det också förts fram att stödet har varit helt avgörande för att projektet skulle komma till stånd. Våra undersökningar tyder på att varje projekt är unikt och har sina egna förutsättningar. Det gör att det är svårt att få fram en enhetlig bild.

Varför har stödet inte utnyttjats fullt ut?

Investeringsstödet för äldreboende trädde i kraft den 1 juni 2007 då regeringen avsatte 2,5 miljarder kronor för stöd under en femårsperiod. Bidraget kunde sökas för ny och- eller ombyggnad som påbörjats från och med den 1 januari 2007. Den 22 december 2011 beslutades om en förlängning av stödet till och med den 31 december 2014.

Tabell 9 visar anslag per år 2007-2012 samt budget för åren 2013-2016. Orsaken till att budgeten sträcker sig fram till 2016 är att ny- eller ombyggnaden ska påbörjas senast den 31 december 2014 men den sökande har sedan två år på sig att färdigställa projektet.

Tabell 9 Anslag, indragningar, utbetalningar samt beviljat men ej utbetalt 2007-2012 samt prognos 2013-2016. Mnkr

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anslag/år	500	500	500	500	600	320	272	276	266	85
Akkumulerat. anslag	500	1 000	1 500	2 000	2 600	2 920	3 192	3 468	3 734	3 819
Indragning	0	-144	-539	-546	-117	-244	-334			
Ack. anslag efter indragningar	500	856	817	771	1 254	1 330	1 268	1 544	1 810	1 895
Utbetalt	1	107	153	232	167	188				
Beviljat men ej utbetalt	5	8	7	87	96	319				

Källa: Boverket

Att planera och bygga bostäder är en långsiktig process

Att planera och bygga bostäder är en långsiktig process. Det tar lång tid innan kunskapen om ett nytt stöd har implementerats och från idé till påbörjandet av ett bostadsprojekt. Det har därför tagit tid innan ansökningarna har tagit fart.

I början av perioden förblev därför en stor del av de anslagna medlen outnyttjade. Möjligheterna att föra över outnyttjade medel till nästa budgetår har varit begränsade och en inte obetydlig del av det ursprungliga anslaget har dragits in.

Lång genomförandetid

I projekttiden ingår eventuella planändringar och hantering av överklaganden, projektering, igångsättning och genomförande av byggprocessen innan lägenheterna slutligen är färdigställda.

Snäva bemyndiganderamar har skapat flaskhalsar

Totalt har drygt 1 300 miljoner beviljats i stöd, drygt 50 procent av det ursprungliga totala bidragsanslaget. En förklaring till att endast drygt hälften av stödet har beviljats, trots högt söktryck, är den problematik som fanns kring den bemyndiganderam som tilldelats Boverket.

Den långa genomförandetiden för projekten medför att länsstyrelserna har begränsade möjligheter att bevilja stöd till nya projekt, så länge tidigare beviljade projekt inte är avslutade och stödet till dessa projekt har utbetalats. Detta trots att det finns medel avsatta som inte har gått åt. För att processen ska kunna flyta på är det viktigt att bemyndiganderamarna är väl tilltagna för att inte utgöra ett hinder.

Projekten blir dessutom ofta försenade. Den längsta förseningen, jämfört med uppgivet färdigställandedatum, som förekommer är 36 månader. Den genomsnittliga förseningen uppgår till åtta månader. Eftersom stödbeloppen är stora inom detta stöd, innebär varje försening att stora belopp förskjuts till ett annat utbetalningsår.

I juni 2012 utökades bemyndiganderamen från 400 mnkr till 600 mnkr i enlighet med regeringsbeslut S2012/4515/SAM. Det innebär att 47 projekt som var klara för beslut, men inte hade kunnat beviljas eftersom det saknades medel kunde få klartecken. Under 2012 beviljade länsstyrelserna 90 ärenden, motsvarande 358,6 mnkr och drygt 3 000 bostäder. Skillnaden mot 2011 var markant, då beviljades 39 ärenden motsvarande 185 mnkr.

Synpunkter från länsstyrelserna

Våren 2012 skickade Boverket ut en enkät till länsstyrelserna med frågor om investeringsstödet till äldre bostäder. En av frågorna rörde hur länsstyrelserna har upplevt regelverket och administrationen av stödet. Totalt 15 länsstyrelser besvarade frågan. Av dessa uppgav nio att regelverket och administrationen har fungerat bra och sex svarade att det inte hade fungerat bra. På frågan vad som hade varit besvärligt och vad som behöver förändras fick vi synpunkter från elva länsstyrelser.

Sex av länsstyrelserna har tagit upp fördelningen av medel som ett problem. Flera har tagit upp att ramfördelningen är oklar och komplex. Det är oklart när de enskilda länsstyrelserna kan få medel. Det innebär att de inte har möjlighet att ge byggherrarna besked när det kan finnas medel till deras projekt. Det får i sin tur till följd att byggherrarna inte har underlag för sina investeringsbeslut och projekten fördröjs.

Sammanfattning

Det är en långsiktig process att planera och bygga bostäder. Det innebär att stödet har en lång genomförandetid från ansökan till beviljande och vidare till färdigställande och utbetalning. Utbetalningarna sker när projekten är färdigställda. Det framgår också av tabell 9, att det tog lång tid innan utbetalningarna av medel tog fart. Söktrycket har varit högt men begränsat utrymme för anslagssparande och snäva bemyndiganderamar har medfört att länsstyrelserna har haft begränsade möjligheter att bevilja stöd till nya projekt, trots att det har funnits medel avsatta.

Personal och gemensamhetsutrymmen i trygghetsbostäder

I Boverkets enkät till sökande som beviljats investeringsstöd för äldreboende riktade sig sju av frågorna endast till sökande som beviljats stöd för trygghetsbostäder. Dessa frågor behandlade framför allt verksamheten i gemensamhetsutrymmen och tillgången till personal.

Varierande aktiviteter i gemensamhetsutrymmena

Trygghetsbostäder ska enligt förordningen innehålla utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation. En av frågorna i enkäten löd som följer:

Vilken form av verksamhet bedriver/avser ni att bedriva i gemensamhetslokalen/lokalerna?

Totalt besvarade 36 sökande denna fråga. Det är främst tre former av verksamheter som utkristalliserar sig. Det är måltider, samvaro och aktiviteter. Aktiviteterna är blandade, men ett urval som nämns är:

- utbildning, studiecirklar, föreläsningar
- bibliotek, IT-verksamhet
- motionsaktiviteter, minigym
- snickeri, vävstuga
- trivselträffar, underhållning

Två projekt uppger att de boende i trygghetsbostäderna själva styr vilken verksamhet som ska bedrivas i gemensamhetslokalerna. Tre projekt nämner att de som bor i trygghetsbostäderna har möjlighet att använda närliggande servicehus för verksamhetsaktiviteter. Ett annat projekt

uppges att det inte bedrivs någon verksamhet, men att pensionärsföreningen anordnar träffar i gemensamhetslokalen.

Upplåtelse åt privata aktörer som fot- och hårvård förekommer också. Ett projekt nämner att de har inhyrda aktörer som sköter restaurang och boendestöd. Tre projekt uppges att de inte har kommit så långt i planeringen att de bestämt vilka verksamheter som ska bedrivas i gemensamhetslokalerna.

Kommentarerna tyder på att förutsättningarna och vad som erbjuds och inte erbjuds, skiljer sig åt mellan olika trygghetsboenden.

Stöd vid aktiviteter i gemensamhetsutrymmet

Totalt har 37 sökande besvarat frågan om hur personalen i trygghetsboendet stödjer/ kommer att stödja personerna som bor där. De vanligast förekommande svaren innebär att personalen stödjer de boende i aktiviteter som anordnas i gemensamhetslokalen. Totalt 14 projekt beskriver att det finns personal avsatt för att planera aktiviteter och stödja personerna som bor i trygghetsboendena under aktiviteterna.

Ett urval av svaren:

- Personalen ska öka den sociala gemenskapen i boendet genom att planera och genomföra efterfrågade aktiviteter.
- Personalen genomför aktiviteter för de boende och erbjuder viss hjälp vid till exempel lampbyte eller gardinuppsättningar.
- Personalen anordnar bakning, bokar biljetter etc.
- Personalen hjälper till med myndighetskontakter, är ett socialt stöd och hittar på gemensamma aktiviteter.
- En annan lösning som förekommer är att personal och aktiviteter bedrivs i närliggande fastigheter, som till exempel servicehus.
- Ett projekt uppges att de stöttar de boende med att ha en sjuksköterska på plats i huset en timme varje dag för enklare sjukvård.
- Fyra projekt har angivit att de har personal som stöttar och uppmuntrar personerna i trygghetsboendet, till exempel genom att hjälpa till med sysslor som de boende har svårt att klara av själva, eller genom att ha samtal med de boende och vara ett socialt stöd.

Vanligt med hemtjänst i anslutning till trygghetsboendet

- Fem projekt som lämnat kommentarer nämner att de har hemtjänstpersonal som finns tillgänglig i gemensamhetslokalen/lokalerna.
- Ett projekt har uppgett att de använder sig av hemtjänstpersonal till trygghetsboendet, men inte genom ett regelbundet schema utan genom att de boende har tillgång till larm. När de boende larmar kommer personalen genast vid behov.
- Två projekt uppges att de inte kommer att ha något stöd för de boende i trygghetsboendet.

Hur många timmar per dag finns det tillgång till personal?

Enligt förordningen om trygghetsboenden (2009:1250) ska det finnas tillgång till personal dagligen som på olika sätt kan stödja de boende

under vissa angivna tider. En fråga i Boverkets enkät till sökande löd därför:

Hur många timmar i genomsnitt per dag finns det/kommer det att finnas tillgång till personal?

Svaren på denna fråga var mycket varierande och fördelade sig relativt jämnt från 1–2 timmar per dag upp till 5 eller fler timmar:

- 1-2 timmar per dag: 24 %
- 3-4 timmar per dag: 32 %
- 5 eller fler timmar: 29 procent
- inget svar: 15 procent

Av vem är/kommer personalen att vara anställd?

En av frågorna i Boverkets enkät till sökande som beviljats investeringsstöd för trygghetsbostäder handlade om av vem personalen kommer att vara anställd.

- Vanligast är att personalen är/kommer att vara anställd av kommunen (56 %), och då främst socialförvaltningen, alternativt vård- och omsorgsförvaltningen i de aktuella kommunerna. Vilken förvaltning personalen är anställd av beror förmodligen i första hand på hur man har valt att organisera kommunen och benämna förvaltningarna.
- I en fjärdedel av svaren är/kommer personalen att vara anställd av bostadsföretaget
- I sju procent av fallen rör det sig om en samverkan mellan bostadsföretaget och kommunen
- I tolv procent av svaren nämns andra lösningar, till exempel privat hemtjänstföretag eller personalkooperativ

Sammanfattning

Av promemorian från Socialdepartementet inför utvidgningen av investeringsstödet till att omfatta även trygghetsbostäder framgick det att trygghetsbostäder behöver se olika ut, beroende på lokala förhållanden och på de önskemål som de som söker en sådan bostad har.

Socialdepartementet såg också uppenbara fördelar med en mångfald i fråga om ägande, former för upplåtelse, samverkan om drift och verksamhet. Svaren i enkäten tyder på att så också har blivit fallet. Variationerna är mycket stora mellan olika projekt i fråga om vilka aktiviteter som erbjuds, hur många timmar per dag det finns tillgång till personal och på vilket sätt personalen stödjer de boende. Även om det är vanligast att personalen är anställd av kommunen eller bostadsföretaget, förekommer det många olika lösningar.

Referenslista

Litteraturförteckning

- Borgegård, Lars-Erik & Fransson, Urban (2000). *Äldres boende och flyttningar: om valmöjligheter och behov*. Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet ISBN: 99-2408161-7
- Boverket. (2005) *Boendeplanering i praktiken*. Karlskrona: Boverket. ISBN: 91-7147-871-X
- Boverket. (2011) *Bostadsmarknaden 2011-2012*. Karlskrona: Boverket ISBN: 978-91-86827-14-4
- Boverket. (2012) *Bostadsmarknaden 2012-2013*. Karlskrona: Boverket. ISBN: 978-91-87131-18-9
- Boverket (2005). *Bostadsutformning vid kollektiva boendeformer*. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2002). *Hur bor morgondagens äldre?* Karlskrona: Boverket. ISBN: 91-7147-727-6
- Boverket (2012). *Promemoria om trygghetsbostäder* Karlskrona: Boverket
- Boverket (2008). *Uppföljning av investeringsstödet (2008)*. Karlskrona: Boverket. ISBN 978-91-85751-96-9
- Ds 2011:33 *Rätten att åldras tillsammans – en fråga om skälighet, värdighet och välbefinnande i äldreomsorgen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Husberg, L. Paulsson, J. (2008). *Äldreboendets utformning och kostnader*. Uppdrag för äldreboendedelegationen.
- Lindén, Anna-Lisa (1994). *Framtidens pensionärer och deras boendeplaner*. Lund. ISBN 91-86738-09-7
- Prop. 1984/85:142 *Om förbättrade boendeförhållanden för gamla, handikappade och långvarigt sjuka*. Stockholm: Riksdagen
- Prop. 1997/98:113 *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*. Stockholm: Riksdagen
- Prop. 2002:29. *Hur mår morgondagens äldre?* Stockholm: Riksdagen
- Prop. 2005/06:115. *Trygghet i boendet*. Stockholm: Riksdagen
- Prop. 2006/07:1. *Politikområde Äldrepolitik*. Stockholm: Riksdagen

- Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 18. *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik*. Stockholm: Riksdagen
- Prop. 2009/10:116. *Förordning om ändring i förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m.* Stockholm: Riksdagen
- Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 11. *Ekonomisk trygghet vid ålderdom*. Stockholm: Riksdagen
- SABO. *Från eget småhus till allmännyttan, vad händer på bostadsmarknaden när fyrtiotalisterna går i pension?* Stockholm: SABO
- SFS 2011:1605 Förordning om ändring i förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m.
- Socialstyrelsen (2001). *Vad är särskilt i särskilt boende för äldre?* (2001). Stockholm: Socialstyrelsen Artikelnummer: 2001-110-19
- Socialstyrelsen (2007) *Trappan mellan kvarboende och flytt, förutsättningar för äldre med rörelsehinder att bo kvar hemma*. Socialstyrelsen: Stockholm. Artikelnummer: 2007-123-20.
- Socialstyrelsen (2009). *Folkhälsorapport*. Artikelnummer: 2009-126-71 Stockholm: Socialstyrelsen. ISBN: 978-91-978065-8-9
- Socialstyrelsen (2010) *Lägesrapport 2010, Vård och omsorg om äldre, fördjupning 2010*. Socialstyrelsen: Stockholm
- Socialstyrelsen (2011). *Lägesrapport 2011 – Hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Stockholm: Socialstyrelsen Artikelnummer: 2011-2-1 ISBN 978-91-978065-8-9
- Socialstyrelsen (2011). *Ojämlika villkor för hälsa och vård. Jämlikhetsperspektiv på hälso- och sjukvården*. Stockholm: Socialstyrelsen Artikelnummer: 2011-12-30
- Socialstyrelsen (2012). *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst: lägesrapport 2012*. Stockholm: Socialstyrelsen. Artikelnummer: 2012-2-2.
- SOU 1984:78 Bo på egna villkor. Betänkande från arbetsgruppen för vissa boendefrågor avseende äldre och handikappade m.fl.
- SOU 2007:103. *Bo för att leva – seniorboende och trygghetsboende, Äldreboende delegationens delbetänkande*. Stockholm: Fritzes. ISBN 978-91-38-22867-8
- Statistiska centralbyrån, befolkningsprognoser (2012-03)
- Statistiska Centralbyrån, befolkningsstatistik (2012-03-09)
- Statistiska centralbyrån (2006) *Äldres levnadsförhållanden- arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk 1980-2003*. ISBN: 978-91-618-1344-5
- Statistiska centralbyrån (2009) *Demografiska rapporter 2009:1, Sveriges framtida befolkning 2009-2060* Statistiska centralbyrån: Stockholm ISBN 978-91-618-1488-6
- Sveriges kommuner och landsting (2008). *55+ och 65+ boende- Kommunkartläggning 2008 SKL*: Stockholm
- Årsrapport för svenska palliativregistret verksamhetsåret 2010.

Artiklar

Dagens Nyheter. Artiklar från artikelserien ”*Gammal i stan*”: *Dyrt med plats på trygghetsboende och Så dyrt att man inte har råd att äta.*

Publicerade 2011-08-31

Forsemalm, J (2008). *Äldre boende och etnicitet: en kunskapsöversikt.* Göteborgsuniversitet.

Elektroniska källor

Boverket, *boendeplanering*. Tillgänglig:

<http://www.boverket.se/Boende/Kommunernas-bostadsforsorjning/Bostadsforsorjning/Boendeplanering/> (2012-03-06)

Boverket *investeringsstöd* (Elektronisk). Tillgänglig:

<http://www.boverket.se/Bidrag-Stod/Hyreshus/Investeringsstod-till-aldrebostader/> (2012-02-14)

Boverket, *frågor och svar* (Elektronisk).

<http://www.boverket.se/Bidrag-Stod/Hyreshus/Investeringsstod-till-aldrebostader/Fragor-o-svar/> (2012-02-14)

Boverket, *seniorbostäder* (Elektronisk).

<http://www.boverket.se/Boende/Analys-av-bostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten/Riket-grupper/Aldre-Seniorbostader/> (2012-02-13)

Boverket, *trygghetsbostäder* (Elektronisk).

<http://www.boverket.se/Boende/Analys-av-bostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten/Riket-grupper/Aldre-Trygghetsbostader/> (2012-02-10)

Tjäder, Claes. *Sammanställning om befolkningsutvecklingen i Norden, kvarboende eller flyttning samt tekniska hjälpmedel och bostadsanpassning vad gäller äldre med funktionshinder.* Stockholm: Hjälpmedelinstitutet. Tillgänglig på internet:

http://www.hi.se/global/pdf/2006/nordbo_befutvboende.pdf (2012-02-21)

Hernsell, I. Andersson, J. (2011), Promemoria. *Boverkets ansvarsområden i Socialstyrelsens uppdrag att genomföra en förstudie om hur vissa bostäder ska utformas.* Boverket: Karlskrona.

Diarienummer: 10112–1963/2010. Tillgänglig:

<http://www.boverket.se/Global/Boende/Dokument/aldresboende/PM%20Boverkets%20ansvarsomr%C3%A5den.pdf> (2012-03-06).

Seniorval, *kostnad trygghetsbostäder* (Elektronisk).

<http://seniorval.se/bra-att-veta/vad-kostar-det-2> (2012-02-27)

Socialstyrelsen, *tillstånd korttidsboende* (Elektronisk).

<http://www.socialstyrelsen.se/tillstand/tillstand-korttidsboende-hemfor-viss-annan-heldygnsvard> (2012-02-10)

Socialstyrelsen, *särskilt boende* (Elektronisk).

<http://www.socialstyrelsen.se/tillstand/tillstand-sarskilt-boende> (2012-02-09)

Lagar och förordningar

5 kap. 5§ socialtjänstlagen (2001:453).

Lag (2010: 427)".

12 kap. 18 a § sjätte och sjunde styckena, jordabalken. Bestämmelser om bostadslägenhet.

Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m.

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Socialtjänstlag (2001:453)

Pressmeddelande

Socialdepartementet, 2011-12-22, *Regeringen beslutar om förlängning av investeringsstöd till särskilt boende och trygghetsboende för äldre*

Statistiska centralbyrån, 2010-04-15, *Hög befolkning de närmaste åren* (Nr 2010:100)



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök Karlskrona: Drottninggatan 18
Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se