

Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre

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

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

Artikelnummer 2021-1-7187
Publicerad www.socialstyrelsen.se, februari 2021

Förord

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att beskriva behovet av och tillgången till särskilda boendeformer för äldre.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Boverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas den 31 januari 2021 enligt regeringsbeslut den 24 juni 2020.

Socialstyrelsen vill särskilt tacka de tolv kommuner som i en pressad situation under den pågående covid-19 pandemin har tagit sig tid till att svara på frågor.

Rapporten har skrivits av Åsa Borén (projektledare). I projektet har juristerna Bengt Ståhl och Cecilia Östergren samt utredare Charlotte Fagerstedt deltagit. Ansvarig projektägare har varit enhetschef Stina Hovmöller.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Den demografiska utvecklingen pekar på ökat behov av vård och omsorg	7
Andelen äldre i särskilt boende minskar	7
Faktorer som påverkar behov av och tillgång till särskilt boende för äldre	8
Orsaker till att kommuner inte inrättat biståndsbedömt trygghetsboende	8
Förslag på hur antalet bostäder i särskilt boende kan följas över tid	9
Uppdraget	10
Ändring av redovisningsdatum	10
Innehållet i rapporten	10
Metod	11
Tillgång till särskilt boende för äldre personer	12
Lagkrav	12
Socialnämndens ansvar	12
Ökning av antalet äldre personer	12
Äldre personers boendesituation idag	13
Äldre personers bostadsval och preferenser	13
Färre personer bor i särskilt boende för äldre	14
Anhöriga står för en stor del av vården och omsorgen om äldre	16
Att få en bostad på ett särskilt boende- tillgänglighet för den enskilde	16
Tillgång till särskilda boendeformer – Boverkets uppgifter	18
Äldreomsorg i Norden – en utblick	20
Tillgång till andra boendeformer för äldre personer	21
Statligt investeringsstöd för att öka tillgången till särskilt boende	22
Förslag på hur Socialstyrelsen kan följa antalet särskilda boenden och antalet bostäder i dessa framöver	24
Socialstyrelsens möjligheter att följa utvecklingen	24
Vad utmärker kommuner som har brist respektive inte brist på särskilt boende?	28
Kommunernas beskrivning	28
Biståndsbedömt trygghetsboende – finns det några hinder att inrätta boendeformen?	32
Få praktiska hinder nämns	32
Låg efterfrågan från allmänhet och beslutsfattare	33

Kan bli svårt att verkställa beslut vid stor efterfrågan	33
Biståndsbedömt trygghetsboende kan ses som en förebyggande insats	34
Servicehusen har avvecklats och en ny, liknande boendeform är inte aktuell	34
Privata aktörer kan ha svårt att bygga biståndsbedömda trygghetsbostäder	35
Avslutande diskussion	37
Det är svårt att göra en nationell bedömning	37
Bättre förutsättningar för lokala bedömningar	38
Stöd finns för kommuner att prognostisera behov av bostäder i särskilt boende	38
Tillgängligheten i framtidens boende för äldre personer behöver öka	39
Kan trygghetsbostäder minska behovet av särskilt boende?	40
Förutsättningar för samverkan mellan kommuner och privata företag	40
Avslutande kommentar	41
Referenser	43

Sammanfattning

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att på nationell nivå beskriva behovet av och tillgången till särskilda boendeformer för äldre och biståndsbedömda trygghetsboenden. Socialstyrelsen ska också analysera vad som utmärker de kommuner som har brist på särskilda boendeformer för äldre jämfört med de kommuner som inte har brist. I uppdraget ska Socialstyrelsen beskriva bakomliggande orsaker till att kommuner inte väljer att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende. I uppdraget ingår också att lämna ett förslag på hur utvecklingen av antalet bostäder i särskilt boende för äldre kan följas framöver.

Den demografiska utvecklingen pekar på ökat behov av vård och omsorg

Andelen äldre kommer att öka inom den närmaste framtiden och antalet personer som är 80 år och äldre förväntas enligt SCB att öka från dagens 534 000 personer till cirka 806 000 personer 2030. Det ställer stora krav på kommunerna att tillhandahålla vård och omsorg utifrån det ökade behov som en sådan demografisk utveckling indikerar.

Det är dock svårt att göra en bedömning nationellt av hur många bostäder i särskilt boende och biståndsbedömt trygghetsboende som behövs idag och framöver. Det beror bland annat på att det saknas uppgifter på gruppnivå om behoven hos de enskilda personer som beslut om särskilt boende grundar sig på. Men även om sådana uppgifter skulle vara tillgängliga väljer kommunerna olika strategier för hur de tillgodoser de behov som finns. En indikation om behovet ger Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät där kommunerna anger sina bedömda behov av nya bostäder i särskilt boende. I enkäten för 2020 är det totalt 74 kommuner som säger att det sammanlagt kommer att tillkomma knappt 5 300 bostäder i särskilda boendeformer för äldre under 2020–2021. Enligt samma enkät svarar 220 kommuner att det inte finns några planer på att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende för närvarande.

Andelen äldre i särskilt boende minskar

Andelen äldre personer som är 65 år och äldre och som bor på särskilt boende har minskat från 5,3 procent 2010 till 4 procent 2019. Trenden visar också att den genomsnittliga tiden äldre personer får vänta för att få sitt beslut om särskilt boende verkställt ökar.

I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2020 uppger 273 kommuner att det finns knappt 85 300 bostäder som är klassade som särskilda boendeformer för äldre. Det är 109 kommuner som bedömer att de har brist på bostäder i särskilt boende. I de kommunerna är behovet större än tillgången. I samma enkät bedömer 28 procent av kommunerna att behovet av särskilda boendeformer för äldre inte kommer att vara täckt inom fem år.

I Socialstyrelsens enhetsundersökning 2019 var det 282 kommuner som lämnade information om totalt 2 264 enheter i särskilt boende och av dessa var det 2 054 enheter som svarade (91 procent). I de svarande enheterna fanns totalt 80 723 bostäder.

Den utveckling som setts de senaste åren med en minskad andel äldre i särskilt boende behöver i sig inte vara problematisk om det innebär att kommunerna erbjuder andra insatser som tillgodoser de vård- och omsorgsbehov som finns. Det är dock problematiskt att äldre personer får vänta allt längre på att få sitt beslut om särskilt boende verkställt och att vissa kommuner uppger att de har brist på bostäder i särskilt boende idag men även på längre sikt.

Faktorer som påverkar behov av och tillgång till särskilt boende för äldre

Det är flera faktorer som påverkar behov av och tillgång till särskilt boende utöver den demografiska utvecklingen. På lokal nivå har kommunerna förutsättningar att göra bedömningar av det framtida behovet av särskilda boendeformer eftersom de kan väga in lokala förutsättningar som har betydelse för när en person behöver och önskar flytta till en bostad i ett särskilt boende. Några exempel på faktorer som identifierats i detta uppdrag:

- Hur den lokala demografiska utvecklingen ser ut.
- Hur hälsan är hos den äldre befolkningen lokalt.
- Om det finns förebyggande arbete och andra insatser för att förlänga kvarboendet, exempelvis anhörigstöd, mötesplatser, dagverksamhet m.m.
- Hur hemtjänsten är organiserad och hur välfungerande den är samt hur hemsjukvården fungerar.
- Hur mycket information kommunen har om hur äldre personer bor idag i kommunen och hur de vill bo i framtiden.
- Om kommunen har en dialog med bostadsbolag om vilka bostäder som finns i kommunen och hur tillgängliga dessa är och skulle behöva vara utifrån de äldre personernas behov.
- Vilka politiska beslut som fattas.

Orsaker till att kommuner inte inrättat biståndsbedömt trygghetsboende

Det är 14 kommuner som har inrättat denna nya boendeform hittills. Frågan om orsaker ingick i den intervjustudie med tolv kommuner som genomförts i uppdraget. Överlag har kommunerna uppmärksammat få praktiska hinder men några andra orsaker som nämns är:

- Det är låg efterfrågan från allmänhet och politiskt håll.
- Det finns farhågor om att det kan bli svårt att verkställa beslut vid stor efterfrågan.
- Kommunen har nyligen avvecklat de gamla servicehusen och det är inte aktuellt med någon ny, liknande boendeform.

Förslag på hur antalet bostäder i särskilt boende kan följas över tid

Det finns olika sätt att följa antalet särskilda boenden och antalet bostäder i dessa boenden nationellt. Flera myndigheter har uppgifter med olika syften, täckningsgrad och kvalitet. Socialstyrelsen bedömer att det bästa alternativet för att följa utvecklingen är att använda Socialstyrelsens befintliga datainsamling inom ramen för öppna jämförelser och den enhetsundersökning som görs där. De uppgifter som samlas in i denna varje år ger en bra översikt och kontinuitet när det gäller antalet enheter i särskilda boenden och antalet bostäder. Undersökningen har ett högt deltagande; nästan alla kommuner deltar och svarsprocenten på enkäten till enheterna är hög.

Socialstyrelsens förslag är att redovisa nationella uppgifter på antalet enheter i särskilda boenden och antalet bostäder vart tredje år i samband med publicering av enhetsundersökningen.

För att följa utvecklingen av biståndsbedömda trygghetsboenden kommer Socialstyrelsen att se över möjligheten att inkludera dessa trygghetsboenden i enhetsundersökningen.

Socialstyrelsen kommer även att se över möjligheten till och konsekvenserna av att särredovisa biståndsbedömt trygghetsboende i socialtjänstregistret. Det skulle innebära att uppgifter uppdelat på kön erhålls, möjliggöra jämförelser mellan kommuner samt att uppföljningar och utvärderingar av de insamlade uppgifterna kan göras.

Uppdraget

Regeringen beslutade den 12 september 2019 att ge Socialstyrelsen i uppdrag att beskriva behovet av och tillgången till särskilda boendeformer för äldre.

”Regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att på nationell nivå beskriva behoven av och tillgången till platser, dels i särskilt boende för äldre och dels i biståndsbedömt trygghetsboende enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I uppdraget ingår att analysera vad som utmärker de kommuner som har brist på särskilda boendeformer för äldre jämfört med de kommuner som inte har brist. Utifrån aktuellt kunskapsläge ska myndigheten också ge förslag på hur utvecklingen av antalet platser kan följas framöver. Socialstyrelsen ska i uppdraget samråda med Boverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och andra relevanta aktörer.”

Socialstyrelsen ska senast den 1 september 2020 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Den 26 mars 2020 beslutades i ett ändrat regleringsbrev att Socialstyrelsen inom ramen för pågående uppdrag också ska analysera och beskriva bakomliggande orsaker till att kommuner inte väljer att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende, enligt 5 kap. 5 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Ändring av redovisningsdatum

Datainsamlingen har begränsats för att inte belasta kommunerna under pågående pandemi. Särskild datainsamling för att få fördjupad kunskap om det finns skillnader i kvinnors och mäns behov när det gäller särskilda boendeformer har därför inte kunnat genomföras. Uppdraget kommer att redovisas den 31 januari 2021 enligt regeringsbeslut om ändrat regleringsbrev för Socialstyrelsen den 24 juni 2020.

Innehållet i rapporten

- Nulägesbeskrivning av behovet av och tillgången till särskilda boendeformer samt en redovisning av hur många kommuner som bedriver biståndsbedömda trygghetsboenden enligt SoL eller som planerar att inrätta boendeformen.
- Förslag på hur Socialstyrelsen kan följa utvecklingen av antalet bostäder i särskilt boende för äldre över tid.
- Redovisning av orsaker till varför vissa kommuner har brist på särskilda boendeformer och framgångsfaktorer i de kommuner som inte har brist på särskilda boendeformer.
- Beskrivning av bakomliggande orsaker till att kommuner inte väljer att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende, enligt 5 kap. 5 § tredje stycket SoL.

- Sammanfattande analys av olika faktorer som påverkar behov av och tillgång till särskilt boende för äldre.

Uppdraget är avgränsat till de delar som beskrivs ovan. Det innebär att frågor om kvalitet eller målgruppspecifika behov i särskilda boendeformer inte har analyserats inom ramen för detta uppdrag.

Metod

I uppdraget gjordes en genomgång av befintlig statistik om den demografiska utvecklingen, uppgifter om antalet bostäder i särskilt boende för äldre hos olika myndigheter och andra relevanta nyckeltal gällande exempelvis väntetid till särskilt boende. Även en genomgång av tidigare utredningar och rapporter med information om äldre personers boende utfördes.

En intervjustudie med tolv kommuner genomfördes för att få information om vad som utmärker de kommuner som har brist på särskilda boendeformer för äldre jämfört med de kommuner som inte har brist samt för att få kunskap om bakomliggande orsaker till att kommuner inte väljer att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende.

För att få kontakt med både de kommuner som har bedömt att de har balans mellan behov och efterfrågan i särskilt boende och de som har bedömt att de har obalans gjordes ett urval utifrån kommunernas svar i den senaste bostadsmarknadsenkäten som Boverket genomfört i början av 2020.

En grupp i urvalet var de kommuner som svarat att de har obalans nu och även svarat nej på om behovet kommer att vara täckt om två respektive fem år. Den andra gruppen kommuner var de som svarat att de hade balans nu och även på två respektive fem års sikt. Ett slumpmässigt urval gjordes sedan från dessa två grupper av kommuner, med syfte att få geografisk spridning och olika befolkningsmängd.

Cirka 25 förfrågningar skickades ut, vilket resulterade i att totalt tolv kommuner tackade ja till att delta i en kort telefonintervju. Det var sju i obalansgruppen och fem i balansgruppen. Intervjupersonerna som kommunerna själva valde ut bestod av personer med kännedom om arbetet med att planera och prognostisera bostäder i särskilt boende, i huvudsak socialchefer eller motsvarande chefsfunktion, boendeplanerare och lokalstrateger.

Samråd har även skett med SKR, Boverket och IVO under uppdragets gång.

Tillgång till särskilt boende för äldre personer

Lagkrav

Planering för bostäder är grundläggande i kommunens strategiska planering enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Lagen anger att varje kommun ska planera och ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen i kommunen. Riktlinjerna för bostadsförsörjningen fastställs av kommunfullmäktige. De ska uppdateras minst en gång per mandatperiod, men följas upp varje år av verksamheterna.

Socialnämndens ansvar

Socialnämnden har skyldighet att medverka i samhällsplaneringen enligt 3 kap. 1 § SoL. Socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska bygga på nämndens erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden ska också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla. Socialnämnden ska också enligt 5 kap. 5 § SoL inte bara inrätta särskilda boendeformer utan också verka för att äldre människor får goda bostäder.

I förslaget till en ny socialtjänstlag beskriver utredningen att socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen varit svårt att omsätta i praktiken. Hur socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen ska gå till har inte heller närmare reglerats i SoL. Det regleras inte heller i annan lagstiftning. Ansvaret för kommunal planering vilar ytterst på kommunfullmäktige. För att tydliggöra kommunens ansvar och förstärka socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen föreslår därför utredningen att det i plan- och bygglagen regleras att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön. Även om huvudansvaret för planeringen ligger på samhällsbyggnadsförvaltningen, kommer det enligt utredningen att krävas ett mer aktivt deltagande från sociala förvaltningar och sektorer för att kravet på att beakta sociala aspekter ska anses vara uppfyllt.¹

Ökning av antalet äldre personer

Bostäder för äldre är en viktig fråga för framtiden mot bakgrund av att Sveriges befolkning växer i antal och människor lever längre än tidigare. Procentuellt sett är det gruppen äldre över 80 år som ökar mest. När den stora gruppen fyrtingotalister blir äldre står vården och omsorgen inför stora utmaningar. Antalet personer 80 år och äldre förväntas enligt SCB att öka från dagens 534 000 personer till cirka 806 000 personer 2030 [1]. Cirka 36 procent av den

¹ Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, s. 452–454.

delen av befolkningen (cirka 193 000 personer) 80 år eller äldre har idag insatser enligt SoL i form av hemtjänst, särskilt boende eller korttidsboende [2]. När det gäller särskilt boende så var det under 2019 sammanlagt 108 500 personer 65 år eller äldre som bodde på särskilt boende någon gång under året. Betydligt fler kvinnor än män bor på särskilt boende; under 2019 var 66 procent kvinnor och 34 procent män.

Åldersstrukturen utgör en grov indikation på vård- och omsorgsbehovet och andelen äldre i befolkningen påverkar vård- och omsorgssystemet genom att denna grupp ofta har stora behov. De kommunala skillnaderna i medellivslängd påverkar varje kommuns prognosarbete inom vård och omsorg. Exempelvis behöver kommuner med kortare förväntad medellivslängd utgå från att särskilt boende behövs tidigare än i kommuner med längre förväntad medellivslängd [3].

Äldre personers boendesituation idag

Idag finns ett begränsat utbud av bostäder och boendemiljöer som är väl anpassade till den äldre människans behov. Det finns brister i tillgänglighet inom det ordinarie bostadsbeståndet och ett antal kommuner saknar bostäder i särskilt boende [4].

Boende för äldre personer har tagits upp i flera olika utredningar bl.a. *Bostäder att bo kvar i* (SOU 2015:85) och *Kvalitetsplan för äldreomsorgen* (SOU 2017:21). Bostäder för äldre personer i både ordinärt och särskilt boende påverkas av situationen på bostadsmarknaden i allmänhet.²

I sammanfattningen av *Bostäder att bo kvar i* nämns bl.a. följande om äldres boendesituation:

- Äldre personer bor generellt bra och är nöjda med sitt boende.
- Tillgängligheten behöver förbättras, bl.a. saknas hiss för hälften av de personer som bor i flerfamiljshus.
- Det finns ett ökat intresse hos äldre personer för boendeformer som bygger på gemenskap i boendet.
- Det behövs en större mångfald av bostäder och boendeformer som är lämpliga för äldre personer.

Äldre personers bostadsval och preferenser

I en kunskapsöversikt om äldres bostadsval och preferenser framkommer att önskemålen om bostad förändras med ökande ålder [5]. Det blir viktigare med mindre bostadsyta, ökad tillgänglighet, minskat ansvar för underhåll och exempelvis en balkong istället för trädgård. När det gäller skillnader mellan mäns och kvinnors önskemål vill män i högre utsträckning bo nära skog och mark och ha tillgång till parkeringsplats och hobbyutrymme, medan kvinnor oftare prioriterar att bo nära barn och barnbarn, ha nära till kollektivtrafik och

² SOU 2017:21, s. 698

att ha tillgång till hiss. Både svenska och norska studier visar att äldre personer gärna vill bo kvar i samma bostadsområde eller ett område som liknar det där man bor nu när det är dags att flytta.

I sammanfattningen av kunskapsöversikten konstateras att det som i störst utsträckning påverkar äldre att flytta är att man blir ensamstående och hög ålder. Vidare nämns områden där mer kunskap behövs; de nya boendeformernas påverkan på äldres bostadsval samt hur dessa fungerar över tid liksom hur äldres preferenser angående framtida boende stämmer överens med deras faktiska agerande framöver.

I SOU 2020:52 *Rutavdrag för äldre* redovisas olika boendeformer för äldre personer utifrån bearbetad data från Statistiska centralbyrån (SCB). Det visar ett relativt stabilt boendemönster. Det är först i åldersgruppen 80+ som det sker en större förändring av hur äldre personer bor. I den åldersgruppen är det drygt nio procent som bor i specialbostad, där bostäder för äldre eller funktionshindrade ingår. Se tabell 1.

Tabell 1. Boendeformer i äldre åldersgrupper. Andelar i procent

Åldersgrupp	Småhus	Flerbostadshus hyresrätt	Flerbostadshus äganderätt	Specialbostad
50-59	59,5	15,1	21,8	0,5
60-69	58,6	17,5	20,5	0,7
70-79	56,5	20,1	19,4	1,6
80+	40,6	22,7	23,1	9,1

Källa: Statistikdatabasen, Statistiska centralbyrån. Statistiken avser boendeform 31 december 2019. Egen bearbetning av data. Det kan noteras att inte alla småhus respektive flerbostadshus förekommer i statistiken i tabellen. Bostäder där det saknas uppgift om upplåtelseformen och för flerbostadshusen även äganderätter saknas i hustyperna. Det rör sig dock om ett mindre antal. Illustration från SOU 2020:52.

Färre personer bor i särskilt boende för äldre

Kommunerna har enligt SoL en skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad av äldre människor som behöver särskilt stöd. Den service och omvårdnad som behövs varierar beroende på den enskildes vårdbehov. Utvecklingen har under lång tid varit att allt färre bor i särskilt boende. Det är svårt att göra en bedömning av hur många bostäder som behövs i Sverige vilket bland annat beror på att det saknas övergripande uppgifter om de behov hos enskilda personer som beslut om särskilt boende grundar sig på.

Andelen personer över 65 år som bor på särskilt boende minskade från 5,3 procent 2010 till 4 procent 2019, se tabell 2.

Tabell 2. Utveckling av olika kommunala insatser enligt SoL*

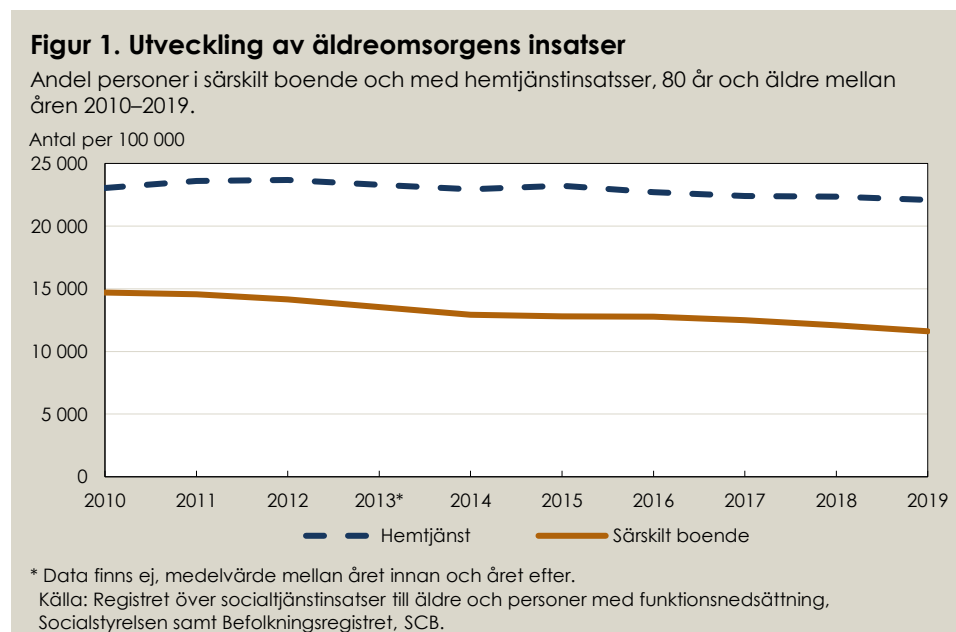
Andel (%) personer 65 år och äldre som hade olika kommunala insatser enligt SoL, 2010–2019.

Årtal*	Hemtjänst			Särskilt boende			Korttidsboende			Dagverksamhet		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
2010	11,2	6,6	9,1	6,6	3,6	5,3	0,7	0,8	0,7	0,8	0,6	0,7
2011	11,2	6,6	9,1	6,4	3,4	5,1	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7
2012	11,0	6,6	9,0	6,1	3,3	4,8	0,6	0,7	0,6	0,7	0,5	0,6
2014	10,4	6,1	8,4	5,4	2,9	4,3	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6
2015	10,5	6,2	8,5	5,3	2,9	4,2	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6
2016	10,2	6,2	8,4	5,3	2,9	4,2	0,4	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
2017	10,1	6,2	8,3	5,2	2,9	4,1	0,4	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
2018	10,1	6,2	8,3	5,1	2,9	4,0	0,4	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
2019	10,1	6,3	8,3	4,9	2,8	4,0	0,4	0,5	0,4	0,6	0,5	0,5

* För åren 2010–2012 räknas antalet personer med beviljad insats följande mätdatum 2010-11-01, 2011-10-01, och 2012-10-01. Från och med år 2013 räknas antalet personer med pågående insats den 31 oktober. För alla år delas sedan antalet brukare över totalbefolkningen i samma ålder den 1 november samma år (SCB Matris BE0101A9). Till totalbefolkningen räknas bara de kommuner som rapporterat för den aktuella perioden. Tidsseriebrott år 2013; innan mättes beviljade insatser, sedan år 2013 mäts beviljade och verkställda insatser.

Källa: Registret över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning, Socialstyrelsen samt Befolkningsregistret, SCB.

Om man ser på åldersgruppen 80 år och äldre med beslut om särskilt boende så fortsätter andelen att minska, sett till den ökande äldre befolkningen, se figur 1.



Under ungefär samma period har den kommunala hemsjukvården ökat kraftigt. År 2010 hade 91 660 personer som är 80 år och äldre kommunal hemsjukvård, och antalet ökade till 191 000 personer år 2018. Det innebär att antalet personer som är 80 år och äldre med kommunal hemsjukvård har mer än fördubblats de senaste åtta åren. Fler äldre bor länge i ordinärt boende med

ett ökat behov av kommunal hemsjukvård och omsorg. Det ställer nya och högre krav på samordningen. När samordningen brister hamnar ansvaret för att koordinera insatserna ofta på den äldre och/eller dennes närstående.

Anhöriga står för en stor del av vården och omsorgen om äldre

Behovet av tillräckligt antal platser i särskilt boende är viktigt ur ett anhörigperspektiv. I Socialstyrelsens underlag till en nationell strategi för anhöriga som vårdar eller stödjer närstående äldre personer, publicerad 2020, beskrivs situationen för anhöriga närmare [17]. Omkring var femte svensk ger stöd eller omsorg till en närstående och en majoritet av dessa hjälper en äldre person. Den omsorg som anhöriga ger sina närstående äldre ska vara frivillig och det är det offentliga ansvar att tillgodose äldre människors behov av stöd eller vård. Graden av frivillighet kan dock påverkas av vårdens och omsorgens tillgänglighet och kvalitet. När den offentliga vården och omsorgen inte fungerar som den ska, ökar belastningen på anhöriga och deras möjlighet att välja i vilken omfattning de hjälper sina närstående minskar. Det är känt att äldre som är i behov av vård eller omsorg inte alltid får de insatser de behöver idag och att det på olika sätt kan påverka anhörigas omsorgsbörda. Exempelvis kan äldre personer få vänta på att flytta till särskilt boende när kommunen har brist på platser, vilket kan öka behovet av omsorg från anhöriga.

Att få en bostad på ett särskilt boende – tillgänglighet för den enskilde

Tiden mellan beslut och verkställighet för särskilt boende ökar

Den som beviljats ett särskilt boende ska inte behöva vänta för länge på att få plats på ett boende. En lång väntan kan få negativa konsekvenser för den äldres hälsa och även påverka de närstående negativt. Kommunerna har en skyldighet att i princip omedelbart verkställa gynnande biståndsbeslut, se 16 kap. 3 § SoL. En kommun kan åläggas att betala en särskild avgift om väntetiden är oskäligt lång.

Socialnämnderna är skyldiga att rapportera alla gynnande nämndbeslut som inte har verkställts inom tre månader till IVO, se 16 kap. 6 f § SoL. IVO konstaterar att antalet äldre som får vänta på insatser ökade i antal under 2019. Under januari–september 2019 har kommunerna rapporterat 4 458 ej verkställda beslut inom äldreomsorg enligt SoL till IVO. Antalet har ökat med 24 procent jämfört med motsvarande period år 2018, vilket bryter den minskande trend som IVO har sett under de senaste åren.

Den insats som de flesta äldre personer fick vänta på under 2019 var särskilt boende (permanent bostad), liksom under tidigare år. Det handlar om cirka 4 100 ärenden. I drygt 40 procent av dessa ärenden var det personen själv som tackade nej till den erbjudna platsen. Detta kan exempelvis bero på att personen inte vill bo på det boende där det finns en ledig plats eller att hen

inte anser sig behöva en bostad vid det aktuella tillfället. I drygt 50 procent av ärendena anger kommunen resursbrist (att tillgången inte matchar efterfrågan på platser) som anledning till varför den äldre får vänta länge på sin bostad. Det är en ökning med 46 procent jämfört med 2018 [6].

Under 2018 var medianväntetiden från beslut till verkställighet fem månader och 2019 hade den ökat till sex månader för de inrapporterade ej verkställda besluten [7].

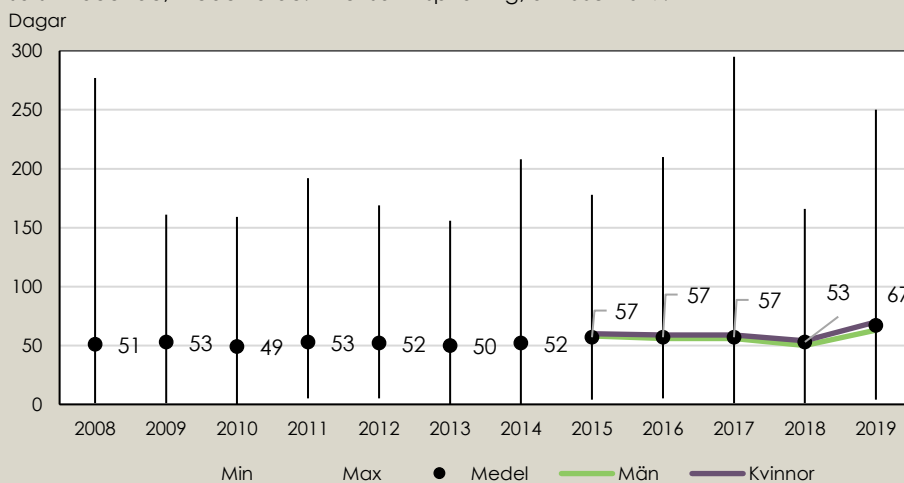
Väntetid från ansökan till erbjudande ökar

Ett annat sätt att se på tillgänglighet för den enskilde är hur lång tid en person får vänta från ansökan till erbjudande om inflyttning. Indikatorn visar ett mått på kommunernas beredskap och förmåga att planera tillgången till särskilt boende i förhållande till befolkningens behov. Dessa uppgifter samlas in inom ramen för Öppna jämförelser [8]. Kommunen gör egna mätningar av det genomsnittliga antalet väntedagar från ansökan till erbjuden plats på särskilt boende för personer över 65 år, och indikatorn bygger på frivilligt inrapporterad data. Resultatet på indikatorn visar att väntetiden ökat med 14 dagar 2018–2019 och ligger på 67 dagar, se figur 2.

Spridningen mellan kommunerna varierar mellan 4 och 250 dagar 2019. Väntetiden till att en person erbjuds en plats i ett särskilt boende varierar även stort mellan kommunerna inom ett län. I länet med störst spridning på kommunnivå är skillnaden 242 dagar. Medelväntetiden i genomsnitt för kommunerna i respektive län varierar från 43 till 107 dagar 2019. År 2015–2019 fick kvinnor i genomsnitt vänta 60 dagar jämfört med 57 dagar för män.

Figur 2. Väntetid från ansökningsdatum till erbjudande om inflyttning

Väntetid i antal dagar från ansökningsdatum till första erbjudet inflyttningsdatum till särskilt boende, medelvärde. Riket samt spridning, år 2008–2019.



Källa: Kommunernas egna undersökningar, Kolada. Hämtad 2020-01-28.

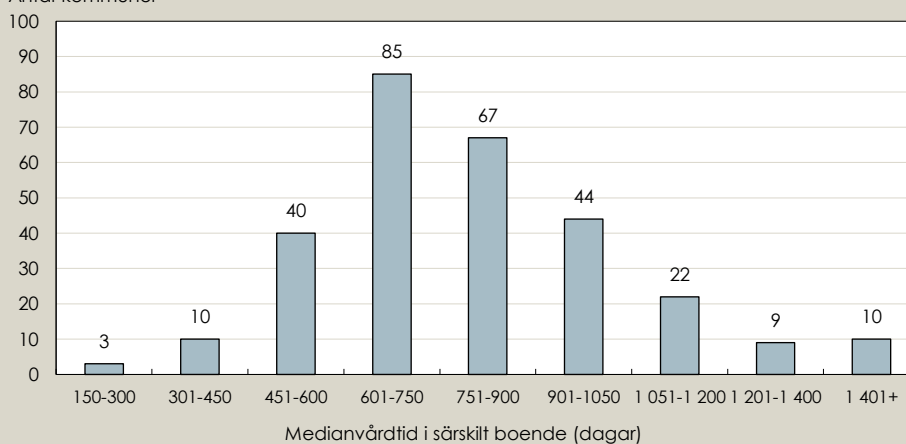
Medianvårdtid för personer i särskilt boende är ungefär två år

Medianvårdtiden i särskilt boende varierar mellan kommuner. En längre medianvårdtid innebär i regel att kommunen behöver ha tillgång till fler platser på särskilt boende eftersom de äldre bor där en längre tid. De tre kommunerna med kortast tid har en medianvårdtid på 150–300 dagar, se figur 3. I kommunerna med längst medianvårdtid är den över 1 401 dagar. De flesta kommuner har en medianvårdtid på 601–750 dagar. Medianvårdtiden för riket var 720 dagar år 2018.

Figur 3. Medianvårdtid i särskilt boende

Medianvårdtid i särskilt boende, antal dagar, 2018.

Antal kommuner



Källa: Kolada.

Tillgång till särskilda boendeformer – Boverkets uppgifter

Boverket har också uppgifter om tillgången till särskilda boenden. Bostadsmarknadsenkäten är en årlig nationell undersökning som Boverket genomför i början av året och som riktar sig till landets 290 kommuner. Resultaten från enkäten ger en sammanhållen bild av bostadsmarknaden i Sverige. Svaren i enkäten består av kommunernas bedömningar i olika frågor och speglar därmed bostadsmarknaden i hela landet. En del av enkäten rör bostadsförsörjning för äldre personer.

I detta avsnitt redovisas några av resultaten från 2020 års enkät gällande särskilda boendeformer för äldre [11].

Drygt 85 000 bostäder i särskilda boendeformer 2020

I 2020 års bostadsmarknadsenkät uppger 273 kommuner att det finns runt 85 300 bostäder som är klassade som särskilda boendeformer för äldre. Antalet platser i korttidsboende är cirka 6 600 fördelat på 268 kommuner. Det finns ytterligare bostäder i de kommuner som inte har uppgett något antal bostäder, vilket innebär att det faktiska antalet i riket är större.

Kommunerna bedömer att färre bostäder förväntas tillkomma

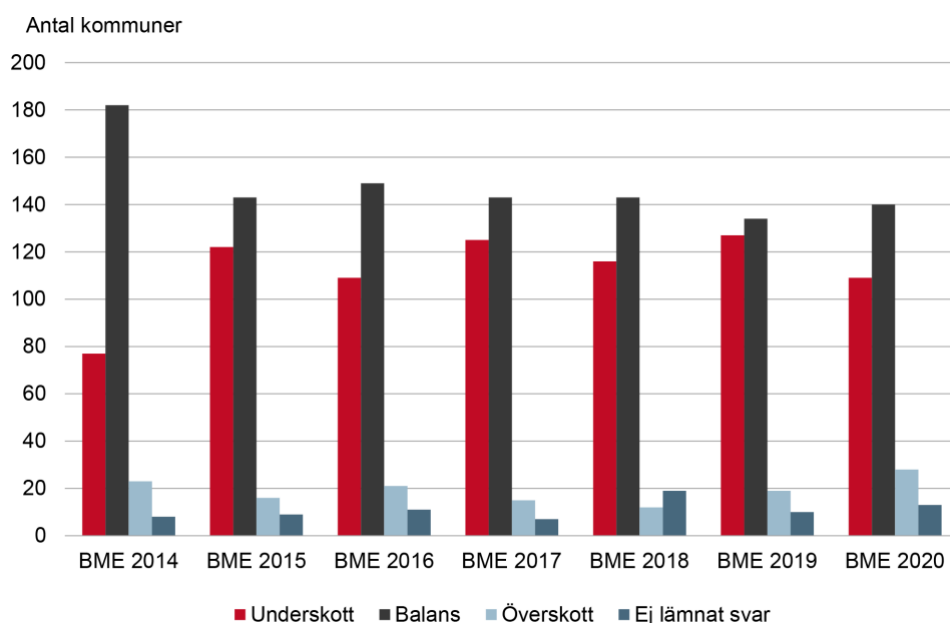
Totalt 74 kommuner i årets enkät bedömer att det sammanlagt kommer att tillkomma knappt 5 300 bostäder i särskilda boendeformer för äldre under 2020–2021. Det är 27 kommuner färre än förra året och en minskning med cirka 1 800 förväntade bostäder jämfört med förväntningarna inför 2019–2020. Knappt hälften av bostäderna förväntas bli påbörjade under 2020, och den andra halvan har planerad byggstart 2021. Utöver den påbörjade nyproduktionen kan det tillkomma ett nettotillskott av bostäder genom ombyggnad av befintliga byggnader.

Antalet kommuner med balans har ökat något

För att fånga om behovet av och tillgången till särskilt boende för äldre är i balans får kommunerna lämna en bedömning om detta i enkäten.

Antalet kommuner som bedömer att de har balans i utbudet av särskilda boendeformer för äldre har ökat något sedan förra året. De kommuner som uppger att de har ett underskott på särskilda boendeformer för äldre har minskat från 127 till 109 kommuner. Statistik från SCB visar att det har skett ett ökat byggande av specialbostäder de senaste åren vilket enligt Boverket kan vara en förklaring. Se figur 4.

Figur 4. Utbud av bostäder i särskilda boendeformer för äldre



Utbud av bostäder i särskilda boendeformer för äldre. Antal kommuner 2014–2020.
Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2020, Boverket. Illustration: Boverket

Fler kommuner med balans och överskott

Underskottet på särskilda boendeformer för äldre är enligt enkäten mest utbrett i Storstockholm och Storgöteborg där hälften av kommunerna uppger att de saknar tillräckligt med bostäder. Bäst är läget i Stormalmö, där det är drygt 80 procent av kommunerna som uppger att de har balans eller överskott

på särskilda boendeformer för äldre. Drygt 60 procent av kommunerna i kommungruppen ”övriga kommuner med färre än 25 000 invånare” uppger att de har balans eller överskott på särskilda boendeformer för äldre.

Nästan tre av fyra kommuner bedömer att behovet av särskilda boendeformer är täckt inom fem år

Totalt 70 procent av de kommuner som har besvarat frågan bedömer att behovet av särskilda boendeformer kommer att vara täckt om två år. Det är en större andel än jämfört med förra året då 64 procent bedömde att behovet skulle vara täckt inom två år. På fem års sikt räknar 72 procent av kommunerna med att behovet av denna boendeform kommer att vara täckt.

I enkäten finns möjlighet att kommentera sina svar och flera kommuner anger olika svårigheter med planeringen av särskilda boenden. Några exempel på kommentarer som Boverket lyfter fram är en långsam byggprocess, nya boenden som planeras men inte hinner färdigställas i den takt som behoven uppstår, osäkerheter i detaljplaner och försenade byggprojekt.

Biståndsbedömt trygghetsboende

I april 2019 gavs kommunerna en uttrycklig möjlighet i SoL att inrätta särskilda boendeformer för en ny målgrupp, så kallat biståndsbedömt trygghetsboende för äldre [9]. Insatsen syftar till att öka tryggheten för äldre personer som inte är trygga med att bo kvar hemma. Målgruppen behöver inte vård och omsorg dygnet runt, utan insatsen syftar till att bryta isoleringen och öka tryggheten genom bland annat gemensamma måltider och aktiviteter.

Boverket har i 2020 års bostadsmarknadsenkät inkluderat frågor till kommunerna om biståndsbedömt trygghetsboende. Det är för närvarande den enda nationella datakällan till antalet bostäder i biståndsbedömda trygghetsboenden. Insatsen redovisas idag inte separat i Socialstyrelsens register över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning, och uppgifter samlas inte heller in på annat sätt av Socialstyrelsen.

14 kommuner har inrättat biståndsbedömt trygghetsboende

I 2020 års bostadsmarknadsenkät finns för första gången en fråga om biståndsbedömt trygghetsboende. I enkätsvaren uppger 14 kommuner att de har inrättat denna boendeform, med sammanlagt 825 bostäder, medan 50 kommuner uppger att de avser att införa boendeformen inom de närmaste tre åren. Slutligen svarar 220 kommuner att det inte finns några planer för att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende för närvarande.

Äldreomsorg i Norden – en utblick

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har under 2020 genomfört en förstudie om nordisk socialtjänst med utgångspunkt i att de nordiska länderna har mycket gemensamt i den välfärdsmodell och sociala omsorg som erbjuds medborgarna [18]. I rapporten redovisas jämförande statistik från Nordiska socialstatistikkommittén (NOSOSKO) om olika socialtjänstinsatser bl.a.

äldreomsorg. I tabell 2 och 3 redovisas andelen personer som bor i särskilt boende respektive andelen personer med hemtjänst.

Tabell 2. Andel i befolkningen 65 år eller äldre som bor i särskilt boende, som procent av befolkningen i sin åldersgrupp.

	Danmark	Färöarna	Finland	Island	Norge	Sverige
	2016	2013	2015	2014	2016	2016
65–74	1,0	1,0	1,5	3,0	2,0	0,9
75–79	2,8	5,7	3,7	8,3	5,1	3,1
80+	12,1	24,7	14,2	18,1	20,8	14,1
Totalt 65+	3,9	9,5	5,1	8,0	7,3	4,7

Källa: NOSOSKO (2017). Illustration från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

Tabell 3. Andel i befolkningen 65 år eller äldre med hemtjänst, som procent av befolkningen i sin åldersgrupp.

	Danmark	Färöarna	Finland	Island	Norge	Sverige
	2015	2013	2015	2015	2015	2015
65–74	3,9	1,3	1,6	7,2	2,5	2,0
75–79	10,4	4,4	5,0	21,2	6,3	7,0
80+	32,7	12,5	16,4	45,9	21,5	24,0

Källa: NOSOSKO (2017). Illustration från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

Tabellerna visar att det finns skillnader mellan länderna i hur omfattande hemtjänst och särskilt boende som erbjuds. Hemtjänst ges till en större del av den äldre delen av befolkningen på Island än i de andra länderna. Vidare skriver man i rapporten att Finland utmärker sig genom att en relativt liten andel av den äldre befolkningen har hemtjänst eller bor i särskilt boende trots att det allmänna hälsoläget för äldre är sämre i Finland än i de andra nordiska länderna.

Länderna står inför liknande demografiska trender och svårigheter med personalrekrytering, vilket skapar utmaningar i att bibehålla och utveckla socialtjänstens kvalitet. I förstudien beskrivs att det inte är uppenbart hur den transformationen ska gå till och de nordiska länderna kan vinna mycket på att lära av varandra i utvecklingsarbetet.

Tillgång till andra boendeformer för äldre personer

Seniorbostäder och trygghetsbostäder

De flesta äldre personer bor inom det ordinarie bostadsbeståndet vilket ställer krav på utformning av bostäder och boendemiljö så att de är tillgängliga och användbara för äldre personer med exempelvis nedsatt rörlighet [10]. Andra bor i så kallade seniorboenden eller trygghetsboenden, utan beslut om bistånd, där möjlighet till vardaglig samvaro och gemensamma aktiviteter finns

i varierande utsträckning. Tanken är att bostäderna ska vara utformade efter äldres behov av tillgänglighet och trygghet. För att flytta in i en seniorbostad behövs inget biståndsbeslut enligt SoL. Seniorbostäder finns både som hyresrätter och som bostadsrätter [11].

Vidare beskriver de trygghetsbostäder som en boendeform som har tillkommit för att ge äldre personer som så önskar tillgång till större gemenskap och trygghet. Det finns en stor variation av trygghetsbostäder runt om i landet, även om trygghet, tillgänglighet, gemensamhetsutrymmen och särskild personal är gemensamma nämnare för många. När Boverket efterfrågar antalet trygghetsbostäder i sin årliga bostadsmarknadsenkät menar de trygghetsbostäder som tillkommit både med och utan investeringsstöd.

Statligt investeringsstöd för att öka tillgången till särskilt boende

I början av nittiotalet genomfördes den så kallade Ädelreformen. I samband med detta blev kommunerna skyldiga att inrätta särskilda boendeformer för äldre. Drygt tio år senare minskade antalet platser i särskilda boendeformer för äldre kraftigt. Eftersom regeringen ansåg att detta lett till brist på platser inrättades investeringsstödet 2007. Syftet med stödet var att det skulle leda till byggande för att öka tillgången till fler platser i särskilt boende för äldre. Tanken med stödet var samtidigt att den kommunala äldreomsorgen genom detta skulle förbättras. Regeringen införde 2016 ett nytt investeringsstöd med ungefär samma konstruktion som det tidigare stödet. Det nya stödet har dock ingen borte tidsgräns.

Riksrevisionen har granskat det investeringsstöd som fanns mellan 2007 och 2014 för byggande av särskilt boende för äldre. Riksrevisionen har undersökt om stödet var ändamålsenligt utformat, så att det stimulerade byggande av särskilt boende och ledde till att fler platser skapades. Deras slutsats i granskningen var att stödet till övervägande del inte var ändamålsenligt utformat. Det är oklart hur stor nettotillgången på platser i särskilt boende varit eftersom ingen vet hur många platser som avvecklats. Ingenting pekar på att det är investeringskostnaderna som hållit tillbaka byggandet av särskilt boende [12].

Granskningen belyser komplexiteten i att bedöma behovet av särskilt boende och tillgången till boendeformen både på individuell nivå och på övergripande nivå. En av de iakttagelser som görs i granskningen är att det är svårt för kommunen att göra en stabil prognos av situationen. Problemen med bedömning finns när det gäller den äldres egna behov och önskemål, men också kommunens behov om ett särskilt boende är rätt resurs för äldreomsorgen i framtiden. Granskningen har vidare visat att kommunerna löser sin äldreomsorg på olika sätt och särskilt boende är en dyr och statisk lösning för kommunerna.

Riksrevisionen konstaterar att det främst är det faktiska behovet hos den enskilda kommunen som styr byggandet av särskilt boende, men om regeringen önskar att stödja kommuner så att antalet platser överensstämmer med

framtida behov är det framför allt driften som skulle behöva stödjas eftersom det är där de stora kostnaderna uppstår.

Enligt Riksrevisionen bör ekonomiska bidrag som staten tillför välfärdsverksamheterna i första hand ges genom generella statsbidrag i det kommunala utjämnningssystemet. Kommunerna har valt olika strategier för att organisera sin äldreomsorg och med ett generellt bidrag kan kommunerna i användningen av medel utgå från sina förutsättningar och behov.

En av rekommendationerna i granskningen var att regeringen skulle överväga att tillföra medlen, som nu anvisas till investeringsstödet, som ett mer allmänt ekonomiskt stöd till kommunernas äldreomsorg och fördela dem utifrån antal äldre, förslagsvis kronor per invånare 85 år och äldre i kommunerna.

Förslag på hur Socialstyrelsen kan följa antalet särskilda boenden och antalet bostäder i dessa framöver

Det finns olika sätt att nationellt följa antalet särskilda boenden och antalet bostäder i dessa. Uppgifterna har olika syften, täckningsgrad och kvalitet. Bland annat pågår ett utvecklingsarbete av IVO:s omsorgsregister där alla särskilda boenden ska finnas med [13]. Även Boverket har uppgifter som samlas in årligen. Nedan redovisas vilka möjligheter Socialstyrelsen har för att följa utvecklingen på kort och lång sikt samt förslag på hur det skulle kunna genomföras.

Socialstyrelsens möjligheter att följa utvecklingen

I det här avsnittet redogör vi för möjligheten att inhämta uppgifter om antalet särskilda boenden och bostäder i särskilt boende inom ramen för Socialstyrelsens ordinarie insamlingar. Även förutsättningarna för att samla in uppgifter om antalet biståndsbedömda boenden och bostäder i dessa beskrivs.

Socialstyrelsen samlar återkommande in uppgifter om kommunernas äldreomsorg genom

- register
- statistikinsamlingar
- enhetsundersökning i kommunerna.

Register och statistikinsamlingar

Socialstyrelsen har på nationell nivå information om hur många personer som varje år har en verkställd biståndsbedömd insats om särskilt boende, både på individnivå genom registret över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning och genom insamling av mängdstatistik, ”Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2019”.

Under 2019 bodde sammanlagt 108 500 personer på särskilt boende någon gång under året. Betydligt fler kvinnor än män bor på särskilt boende; under 2019 var 66 procent kvinnor och 34 procent män [2].

Enligt Socialstyrelsens mängdstatistik 2019 hade drygt 87 000 personer insatsen särskilt boende den 1 oktober 2019. Cirka 20 procent bodde på ett särskilt boende i enskild regi.

I mängdstatistiken framgick också att det totalt var 887 personer som bodde i 1 rum utan kokmöjlighet, wc och dusch/bad i det egna rummet. Det

var också 16 278 personer som bodde i 1 rum utan kokmöjlighet men med wc och dusch/bad [19].

Enhetsundersökningen

Socialstyrelsen genomför också årligen en särskild enkätundersökning inom ramen för öppna jämförelser. Enhetsundersökningen är en nationell datakälla för rikstäckande uppgifter på enhetsnivå av hemtjänstverksamheter och särskilda boenden där olika bakgrundsmått och indikatorer på enhetsnivå samlas in. Insamlingen föregås av en inventering där kommunen själv rapporterar aktiva enheter som sedan får svara på enkäten. Uppgifter om antalet bostäder på respektive enhet samlas in i enkäten. Nästan alla kommuner deltar i enhetsundersökningen, 2019 deltog 97 procent av kommunerna [14].

År 2019 var det 282 kommuner som lämnade information om totalt 2264 enheter och av dessa var det 2054 enheter som svarade (91 procent). Totalt svarade dessa enheter att det fanns 80 723 bostäder.

I den enhetsinventering som genomfördes i början av 2020 lämnade 286 kommuner information om antalet enheter inom särskilt boende vilket var 2310 enheter. I mars 2020 beslutade Socialstyrelsen att inte gå vidare med enkäten till enheterna pga. covid-19-pandemin. Uppgifter om antalet bostäder saknas därför för 2020. I tabell 4 redovisas antalet enheter och bostäder mellan åren 2015 till 2020.

Tabellen visar bl. a att antalet bostäder minskat med 1,5 procent mellan 2015 och 2019.

Tabell 4. Antal enheter på särskilda boenden och antalet bostäder i dessa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antalet enheter på särskilda boenden som svarat på enkäten	iu	iu	2124	2083	2054	iu
Antalet bostäder	81 953	83 561	81 819	81 165	80 723	iu
Andel enheter som svarat på enkäten (%)	92	93	91	91	91	iu

Källa: Socialstyrelsen

Biståndsbedömda trygghetsboenden och antalet bostäder i sådana boenden

På kort sikt

Idag finns inte uppgifter om biståndsbedömda trygghetsboenden särredovisade i socialtjänstregistret, utan de ingår i uppgifterna om särskilt boende. Uppgifter om biståndsbedömda trygghetsboenden efterfrågas idag inte heller i enhetsundersökningen som genomförs varje år.

Det finns möjlighet att inkludera biståndsbedömt trygghetsboende i enhetsundersökningen. Det skulle möjliggöra att uppgifter om antalet enheter och bostäder kan följas där.

På längre sikt

Socialstyrelsen bedömer att bilagan till myndighetens föreskrifter HSLF-FS 2016:86 om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om insatser till äldre och personer med funktionshinder kan ändras så att uppgifter om äldre personer som beviljas biståndsbedömt trygghetsboende enligt 4 kap. 1 § SoL kan särskiljas från de personer som beviljats permanent särskilt boende.

Socialstyrelsen bedömer att det är viktigt för att få en långsiktigt stabil uppföljning av dem som får biståndsbedömt trygghetsboende. Det bör dock påpekas att kommunernas uppgiftsskyldighet endast omfattar beslut om biståndsbedömt trygghetsboende som fattats med stöd enligt 4 kap. 1 § SoL. Om en kommun istället väljer att fatta sådana beslut med stöd av 4 kap. 2 § samma lag, har Socialstyrelsen inte någon författningsreglerad rätt att kräva att få sådana uppgifter³. Det krävs i så fall en ändring i 2 § förordning 1981:1370 om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

I vilken utsträckning kommunerna fattar beslut om biståndsbedömt trygghetsboende enligt 4 kap. 2 § SoL är dock inte känt.

Ändras SoL-registret så att uppgifter om biståndsbedömt trygghetsboende till äldre enligt 4 kap. 1 § SoL redovisas, går det att följa antalet kommuner som tillämpar den nya bestämmelsen samt hur många äldre personer som har beslut om detta. Uppgifterna kan även följas uppdelat på kön.

Att samla in nya individuppgifter till register kräver ett omfattande och långsiktigt arbete för alla parter, både för kommunerna och för Socialstyrelsen.

Från det att Socialstyrelsen påbörjar ett föreskriftsarbete tar det uppskattningsvis tre–fyra år innan det går att använda registret för tillförlitlig statistik.

Förslag på genomförande

Socialstyrelsens förslag för att initialt följa utvecklingen av antalet bostäder i särskilda boendeformer för äldre över tid är att använda sig av enhetsundersökningen.

De uppgifter som samlas in i denna varje år ger en bra översikt och kontinuitet över antalet särskilda boenden i form av redovisade enheter och antalet bostäder i dessa. Undersökningen har ett högt deltagande: nästan alla kommuner deltar och svarsprocenten på enkäten till enheterna är hög.

Socialstyrelsen föreslår att redovisningen av antalet särskilda boenden i form av enheter och antalet bostäder görs vart tredje år i samband med publicering av enhetsundersökningen. Förändringar på nationell nivå mellan enskilda år är erfarenhetsmässigt små, vilket talar emot en årlig redovisning. Exempelvis är skillnaden i antalet tillgängliga bostäder mellan 2015 och 2019 en minskning med 1,5 procent.

³ Av 2 § förordning 1981:1370 om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter framgår att kommunernas uppgiftsskyldighet endast omfattar beslut om bistånd enligt 4 kap 1 och 2a §§ SoL, inte beslut enligt 4 kap. 2 § SoL.

För att följa utvecklingen av biståndsbedömda trygghetsboenden kommer Socialstyrelsen att se över möjligheten och konsekvenserna av att inkludera dessa trygghetsboenden i enhetsundersökningen.

Socialstyrelsen kommer även att undersöka möjligheten för en särredovisning av biståndsbedömt trygghetsboende i socialtjänstregistret, vilket skulle innebära en ändring i föreskriften som reglerar insamlingen av socialtjänstdata.

Vad utmärker kommuner som har brist respektive inte brist på särskilt boende?

Kommunernas beskrivning

En intervjustudie genomfördes för att få mer kunskap om vad som utmärker kommuner som har brist respektive inte har brist på särskilt boende. Kommunerna fick beskriva sitt arbete med att planera och prognostisera behov av och tillgång till särskilt boende med fokus på orsaker till brist och framgångsfaktorer för balans. De tolv kommuner som har intervjuats varierar i storlek och är geografiskt spridda i Sverige. I metodavsnittet beskrivs urvalet närmare.

I intervjustudien är det några kommuner som beskriver att de pendlar mellan balans och obalans när det gäller behov och tillgång. Det var därför några av kommunerna som hade en annan situation än den som de tidigare under året redovisat till Boverket. Flera har dock en situation som varit stabil över tid med antingen balans eller obalans.

SKR har i ett kunskapsstöd för att prognostisera behov av särskilda boenden för äldre uppmärksammat att det inte är ovanligt att det växlar mellan balans och obalans i vissa kommuner och att det är svårt att prognostisera framtida behov av särskilt boende [15]. I kunskapsstödet redovisas en jämförelse mellan svaren i Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2013 och 2018 och då visade sig följande:

År 2013 angav 79 procent (228 kommuner) av Sveriges kommuner att de inom de närmaste åren förväntade sig ha balans eller överskott av platser på särskilda boenden. År 2018 visade det sig att denna prognos stämde för 129 av kommunerna, medan 99 av dem istället hade underskott av platser på särskilda boenden.

I samma enkät uppskattade 36 kommuner år 2013 att de fem år senare skulle ha underskott av platser på särskilda boenden. I den uppföljande enkäten 2018 visade det sig att denna prognos stämde för 13 av kommunerna medan 23 av dem istället hade balans eller överskott av platser på särskilda boenden.

Liknande jämförelser har gjorts i Riksrevisionens granskning av investeringsstödet för byggandet av särskilt boende för äldre [12]. Deras genomgång visar bl.a. att nästan en fjärdedel av kommunerna ändrat sina bedömningar fyra gånger eller fler under en nio-årsperiod.

Framgångsfaktorer för att ha balans mellan behov av och tillgång till särskilt boende

Kommunerna som vid intervjutillfället uppger att de har balans beskriver olika arbetssätt eller förhållningssätt som de upplever främjar en balans mel-

lan behovet av och tillgången till särskilt boende. Många gånger är det arbetssätt som främjar kvarboende och minskar efterfrågan på särskilt boende som nämns men även andra faktorer som handlar om vikten av planering och prognostisering för att få balans över tid. Nedan beskrivs de olika områden som tagits upp.

Välfungerande hemtjänst

Majoriteten av intervjupersonerna beskriver hur viktig en välfungerande hemtjänst är för att äldre personer ska kunna bo kvar i ordinärt boende så länge som möjligt. En välfungerande hemtjänst innebär också att det går att planera för en flytt i ett mer långsiktigt perspektiv utifrån den äldre personens behov men också i förhållande till att få en stabil planering för tillgång till särskilt boende i kommunen.

Förebyggande arbete

Ett annat område som också nämns av de flesta intervjupersonerna är kommunens förebyggande arbete: dels för att fånga upp behov tidigt och möta med relevanta insatser, dels för att öka äldre personers möjligheter att bo kvar. Här nämns bl.a. olika former av öppna mötesplatser, seniorträning och trygghetsboenden med och utan biståndsbeslut. En kommun beskriver hur de har utvecklat sitt förebyggande arbete i kommunen och upplever att det är färre som vill/behöver särskilt boende.

Några personer beskriver hur de samarbetar med det kommunala bostadsbolaget för att få tillgängliga bostäder generellt i kommunen med t.ex. hissar. Uppfattningen är att om äldre personer kan bo tillgängligt med bra hemtjänst och vara trygga så vill de bo kvar hemma så länge som möjligt.

Känna till invånarnas behov och preferenser

Några intervjupersoner anger som framgångsfaktor betydelsen av att följa upp önskemål om framtida boende från sina invånare. En kommun beskriver exempelvis att de noga följer befolkningen i de olika delarna av kommunen eftersom om man bor i en viss del av kommunen är det större chans att man vill bo kvar där när det är dags att flytta till särskilt boende. Erfarenheten är att äldre personer inte vill flytta bort från sitt område och då behovet uppstår önskas en bostad i samma område och ingen annanstans i kommunen. Några kommuner nämner som framgångsfaktor olika sätt att få information om de äldres önskemål om framtida boende genom marknadsundersökningar som främst bostadsbolagen genomför, dialog på mötesplatser, dialog med kommunala pensionärsråd m.m.

Politisk strategi/inriktning

Några personer beskriver att de har haft god tillgång till platser i särskilt boende historiskt sett och aldrig haft brist på platser. Här nämns att det funnits en långsiktig strategisk inriktning från beslutsfattare i kommunen att ha gott om platser jämfört med andra kommuner och att det ska vara möjligt att få plats när man behöver det. Nödvändiga beslut om bl.a. investeringar har tagits för att möjliggöra detta över tid. Kommunerna har utökat antalet platser i takt med att behoven ökat och politiska prioriteringar har varit långsiktiga för att balansera behov och efterfrågan. En person säger: "Inriktningen från politiken har varit att vara generösa med särskilt boende, vilket också långsiktigt

har påverkat tillgången till platser. Vi har många platser i särskilt boende och har alltid haft det.”

Flexibilitet

Flera kommuner nämner olika aspekter av flexibilitet när det gäller att ha balans mellan efterfrågan och behov. Exempelvis har en kommun som alltid haft gott om bostäder i särskilt boende nu stängt igen flera lägenheter som de skulle kunna öppna upp inom några år när andelen äldre personer ökar i kommunen och om behov finns.

I en annan kommun nämns som en framgångsfaktor att de har stor andel av platserna i egen regi och att de därför kan ställa om vid behov, exempelvis göra om en avdelning till demensboende om det skulle behövas.

Systematiskt arbete med planering och prognostisering

Intervjupersonerna fick beskriva hur de konkret arbetar med frågor om planering och prognostisering och flera lyfter sitt systematiska arbete som en framgångsfaktor. De flesta arbetar med planering årligen och upplever att de har bra koll på den äldre befolkningen i kommunen genom siffror och statistik gällande demografi, verksamhetssystem och nyckeltal men även genom dialog med andra verksamheter inom äldreomsorgen m.m. Det är få kommuner som genomför undersökningar av äldre personers önskemål. Dock beskriver de att denna kunskap delvis kommer från andra delar av äldreomsorgen genom dialogen med verksamhetsansvariga där.

Kommunerna arbetar olika med sin planering när det gäller huruvida planering och prognostisering är skriftlig. Alla har dock en medvetenhet om behovet av att planera för den ökande andelen äldre. De kommuner som inte har skriftliga beslutade planer har någon form av underlag eller är på gång med att ta fram en plan. Det finns också några kommuner som har/alltid har haft balans men som inte haft något skriftligt systematiskt planerings- eller prognosarbete förrän nu.

Att få balans över tid

En intervjuperson beskriver hur de vänt utvecklingen från att växelvis ha balans och obalans till en mer stabil utveckling: ”Tidigare var det brist ena året och för många platser nästa och fram och tillbaka”. Hen säger vidare att de idag har ett systematiskt sätt att arbeta med frågan. De tar utgångspunkt i befolkningsutvecklingen, men sedan tillkommer information från verksamhetscontroller om beläggning och annan statistik om insatser inom äldreomsorgen samt information från de andra verksamhetscheferna. Chefer för andra delar av äldreomsorgen, exempelvis hemtjänst, deltar också i arbetet genom att dela sina erfarenheter om utvecklingen inom sitt område. Uppföljning av platserna i särskilt boende görs varje månad och varje år görs en ny prognos. Som ett ramverk för arbetet med prognosen finns en uttalad politisk vilja att vara generös med att bevilja särskilt boende. De följer också noga befolkningen i de olika delarna av kommunen, och säger att deras erfarenhet är att om man bor i en viss del av kommunen är det större chans att man vill bo kvar där när det är dags att flytta till särskilt boende. De följer också samhällsutvecklingen i stort och vad som händer för att kunna förutspå behovet.

Kommunernas beskrivning av orsakerna till brist på antalet bostäder i särskilt boende

De kommuner i intervjustudien som i nuläget har brist har haft brist över lång tid. Några av de förklaringar som ges redovisas nedan.

Gamla fastigheter

Kommunerna har boenden som inte uppfyller kraven på en god boende- eller arbetsmiljö. Det är byggnader som är gamla och behöver omfattande ombyggnationer vilket är kostsamt och kommunerna bedömer att det inte är värt det samtidigt som nybyggnation är dyrt och tar lång tid. En kommun säger att ”man inte vill förbygga sig” utifrån att det är dyrt med tomma lägenheter. En annan kommun säger att de avvecklat boenden i gamla fastigheter men att byggnation av planerat boende inte kommer igång eftersom de just nu inte har råd med nyinvesteringar.

Politisk inriktning

Även när det gäller de kommuner som har obalans kommer politiska beslut upp som en orsak eller förklaring till obalansen. Exempelvis anges att det finns politiska beslut där inriktning är att så många som möjligt ska bo kvar i ordinärt boende och att man då inte vill eller prioriterar att expandera för mycket. En annan kommun beskriver att verksamheten är svår att planera på lång sikt eftersom de politiska besluten inte är långsiktiga. Det gör att det svänger vilken inriktning man har och vilka boenden som ska prioriteras, byggas om och i vilka områden.

Besparingar och omstrukturering

En annan orsak som kommer fram är sparbetning inom äldreomsorgen, exempelvis att kommunen har för dyr äldreomsorg jämfört med jämförbara kommuner. Flera kommuner nämner tidigare sparbetning som en orsak till att det är svårt att komma ifatt. Ett exempel är en kommun där man avvecklade flera boenden för sex-sju år sedan pga. besparingar och där det fortfarande idag saknas boenden. En intervjuperson beskriver en omstrukturering som pågår i kommunen där de tidigare haft många små boenden. Små boenden läggs ned, vissa boenden byggs ut med fler platser för att det ska bli mer kostnadseffektivt. En annan person säger att kommunen inte fokuserat på nya platser över en längre tid och när nu befolkningen ökar har kommunen mer fokus på att platser måste komma till men att det innebär långa processer. I kommunen finns få andra alternativ för seniorer vilket också ökar behovet av särskilt boende.

Biståndsbedömt trygghetsboende – finns det några hinder att inrätta boendeformen?

År 2019 blev det möjligt för kommuner att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende enligt 5 kap. 5 § tredje stycket SoL. Som nämnts tidigare finns inte denna insats idag särredovisad i socialtjänstregistret eller samlas in på något annat sätt av Socialstyrelsen.

Boendeformen är ny och har ännu inte hunnit etablera sig. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2020 är det 14 kommuner som svarat att de har infört biståndsbedömt trygghetsboende. Privata aktörer måste ansöka om tillstånd för att driva biståndsbedömt trygghetsboende och till och med den 31 december 2020 hade det till IVO kommit in tio ansökningar om tillstånd för biståndsbedömt trygghetsboende. Alla har fått beslut om bifall förutom en ansökan som återtagits av den sökande aktören.

I intervjustudien i det här uppdraget är det tre kommuner med i urvalet som hade infört denna boendeform. I en av kommunerna hade dock ingen person ansökt ännu. I intervjuerna ställdes frågor om orsaker till att kommunen inte valt att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende och om kommunerna upplevt några konkreta hinder för att göra det. De kommuner som infört boendeformen fick samma frågor men fick också beskriva vad som låg bakom deras beslut att införa boendeformen.

Överlag är det en ny fråga för de flesta kommunerna. Alla kände till den nya regleringen men diskussioner, tankar och resonemang hade kommit olika långt i de olika kommunerna. I några kommuner finns boendeformen nu beskriven i boendepplaner och liknande strategiska dokument. Det var endast någon kommun som hade genomfört en undersökning av intresset hos äldre personer i kommunen av biståndsbedömt trygghetsboende. Kommunernas beskrivningar redovisas tematiskt nedan.

Få praktiska hinder nämns

I intervjuerna ställdes frågan om de uppmärksammat eller erfarit några konkreta eller praktiska hinder för att inrätta boendeformen. De flesta intervjupersonerna säger att de inte ser/har sett några praktiska hinder för att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende. Någon nämner dock att det är oklart hur mycket gemensamma aktiviteter som måste ges för att det ska räknas som ett biståndsbedömt trygghetsboende. Några personer nämner också frågan om kvarboende, om en person får så stora omsorgsbehov så att det motiverar heldygnsomsorg i särskilt boende. Vad händer då med hyreskontrakt, besittningsskydd, parboende m.m.⁴

⁴ Den så kallade parbogarantin i 2 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) gäller särskild boendeform i 5 kap. 5 § SoL som helhet, även s.k. biståndsbedömt trygghetsboende.

Låg efterfrågan från allmänhet och beslutsfattare

De kommuner som inte har infört biståndsbedömt trygghetsboende nämner ofta att det inte har kommit någon efterfrågan från allmänheten och inte heller från nämnden. Flera nämner att de avvaktar politiska önskemål om att utreda och/eller införa boendeformen. I en av kommunerna vill tjänstemännen ha biståndsbedömt trygghetsboende men inte beslutsfattarna.

Flera kommuner säger också att det kommunala bostadsbolaget eller andra privata aktörer har trygghetsbostäder/seniorbostäder utan inblandning från kommunen som täcker behovet. Flera kommuner har också trygghetsboenden i egen regi utan biståndsbeslut som de menar motsvarar det behov av mellanboende som finns.

En annan erfarenhet som nämns är att äldre personer inte alltid vill flytta flera gånger. När det gäller olika former av seniorboenden generellt är erfarenheten att äldre personer vet att det kanske är oundvikligt att de måste flytta till särskilt boende någon gång i framtiden, men inte är intresserade av att flytta flera gånger. En kommun säger vidare: ”Eftersom kommunen är generös med särskilt boende så vet man också att det finns plats när det är dags.” En annan intervjuperson tycker att det är en nackdel att flytta till ett trygghetsboende eftersom den äldre personen måste flytta två gånger när sedan behoven blir för stora och att det därför är bättre att ge hemtjänst tills behov av vanligt särskilt boende finns.

I en annan kommun som inte heller har infört biståndsbedömt trygghetsboende pga. låg efterfrågan menar de att äldre personer i kommunen vill bo kvar hemma. De nämner också: ”Anhöriga drar ett stort lass och det finns även generationsboende på landsbygden och där hjälps man åt. Viljan att bo kvar är stark”. Som en möjlig förklaring nämns att kommunen har avtal med regionen om avancerad hemsjukvård som fungerar mycket bra och det ger en trygghet att få bo kvar hemma och kunna få vård i hemmet. Kommunen menar att en effekt av avtalet är att kommunen har fått som dör på sjukhus och det ger trygghet för den enskilde att få bo kvar hemma och kunna få vård i hemmet.

En kommun har tidigare haft vanliga trygghetsboenden i regi av det lokala bostadsbolaget, men nu är det avvecklat pga. låg efterfrågan. De har nyligen undersökt behov och önskemål i en kommundel om önskan om trygghetsboende och det finns ett visst intresse men ”betalningsviljan finns inte, de flesta bor billigt i egna hus”.

Kan bli svårt att verkställa beslut vid stor efterfrågan

Några kommuner tar upp en problematik som handlar om eventuella utmaningar som skulle kunna uppstå med att verkställa beslut om de inför boende-

formen. De hänvisar till att ett gynnande biståndsbeslut ska verkställas i skäl-
lig tid och att reglerna om särskild avgift för ej verkställda beslut också gäller
för biståndsbedömt trygghetsboende.⁵

En kommun säger att i diskussionen inför beslutet om att införa trygghets-
boende togs risken upp att efterfrågan skulle kunna bli för stor och att det
skulle kunna bli svårt att verkställa besluten om efterfrågan skulle vara större
än tillgången, med vite som följd. Kommunen valde sedan att inrätta trygg-
hetsboende utan biståndsbeslut. Ett av argumenten för att inte ha biståndsbe-
dömning var att det är mer flexibelt. De har nu valt en åldersgräns och om
det blir för stor efterfrågan kan åldersgränsen höjas och blir det för lite efter-
frågan går det att sänka åldersgränsen för att på så sätt balansera tillgång och
efterfrågan.

Samma argument framförs av en annan kommun, som hänvisar till att ett
av de trygghetsboenden de har idag, utan biståndsbedömning, har flera
hundra personer i kön. De skulle behöva ta fram stränga kriterier för att
kunna få beslut om denna boendeform eftersom efterfrågan troligen skulle bli
för stor.

Ytterligare en kommun som infört boendeformen säger att de ger beslut
enligt 4 kap. 2 § SoL.⁶ De ser det som en bra möjlighet och riskerar inte att
få några överklaganden. Kommunen säger: ”Det ger oss möjlighet att styra
bättre över lägenhetsutbudet och det blir inte kö eller ej verkställda beslut.”

Biståndsbedömt trygghetsboende kan ses som en förebyggande insats

Ett annat perspektiv som några personer tar upp är hur de ser på biståndsbe-
dömda kontra ej biståndsbedömda insatser inom äldreomsorgen. Biståndsbe-
dömda insatser ska vara insatser för att uppnå skäligen levnadsnivå och före-
byggande insatser är därför inte biståndsbedömda, resonerar en kommun,
som definierar trygghetsboende som en förebyggande insats. Dessutom näm-
ner en person att antalet insatser med biståndsbedömning ökar storleken på
myndighetsorganisationen, vilket inte är önskvärt.

Servicehusen har avvecklats och en ny, liknande boendeform är inte aktuell

Några kommuner har haft servicehus tidigare som man har avvecklat. I en
kommun hade servicehusen avvecklats pga. stora behov av renovering, vilket
kommunen ansåg blev för dyrt. Det kommunala bostadsbolaget har tagit över

⁵ Vid införandet av bestämmelsen ansåg regeringen att det var angeläget att gynnande biståndsbeslut om biståndsbe-
dömt trygghetsboende verkställdes i skäligen tid och konstaterade att reglerna om särskild avgift för ej verkställda beslut
omfattar biståndsbedömt trygghetsboende (se prop. 2017/18:273 s. 44).

⁶ Att använda 4 kap. 2 § SoL istället för 4 kap. 1 § SoL är något som JO har uttalat sig om. *Nämnden kan inte fritt
välja att behandla en biståndsansökan enligt 4 kap. 1 § SoL eller 4 kap. 2 § SoL. Oavsett vad ansökan avser ska näm-
nden i första hand pröva om den enskilde har rätt till den begärda hjälpen enligt 4 kap. 1 § SoL*, se JO 2010/11 s. 363.
Det har att göra med att den enskilde inte kan överklaga beslut enligt 4 kap. 2 § SoL annat än genom laglighetspröv-
ning.

och delvis gjort om lägenheterna till vanliga trygghetsbostäder/seniorbostäder.

I en annan kommun har biståndsbedömda trygghetsboenden nyligen dykt upp i de politiska diskussionerna. Kommunen har servicehus kvar som man vill avveckla och det är osäkert om man vill införa en annan form som är snarlik servicehus istället. Problemet som de ser är att personer måste flytta till permanent särskilt boende när de behöver heldygnsomsorg. Om man skulle omvandla de befintliga servicehusen till biståndsbedömt trygghetsboende skulle det vara en försämring för de som bor där idag med hänsyn till tillgång till personal och tillsyn exempelvis.⁷ Det är oklart om de som bor där idag skulle gå med på det, uppger intervjupersonen.

En intervjuperson säger att det inte finns några planer på biståndsbedömt trygghetsboende i kommunen eftersom man har servicehus kvar som fyller den funktionen. I kommunen har man haft ett seniorboende med kommunala fastighetsbolaget där det har funnits bovårdar från vård och omsorg. Testet var lyckat men fick avslutas av ekonomiska skäl.

Privata aktörer kan ha svårt att bygga biståndsbedömda trygghetsbostäder

Några intervjupersoner reflekterar över möjligheten att privata aktörer kan etablera bostäder. De säger att privata aktörer har kontakt med kommunen om olika boenden generellt, men att den kontakten oftast går genom samhällsbyggnadskontoret eller motsvarande. En person menar att det finns en önskan från politiskt håll om att hålla äldreomsorgen i egen regi och inte utsätta den för konkurrens med privata aktörer generellt. Den politiska inriktningen är att man vill äga sina fastigheter själv och även driva verksamheten. Det är därför oklart om det finns privata aktörer som vill starta biståndsbedömda trygghetsboenden i kommunen när inriktningen ser ut så. En annan intervjuperson hänvisar till en annan kommun där hen jobbat: där har privata aktörer velat bygga trygghetsboende men bolaget ville i så fall ha ramavtal (LOU) om ett visst antal platser och då ansåg kommunen att det skulle bli för dyrt att teckna ett sådant avtal.

Biståndsbedömda trygghetsbostäder för demenssjuka personer med närstående

Det finns exempel på initiativ med trygghetsbostäder för demenssjuka. Silviahemmet har i samarbete med SilviaBo och Boklok utvecklat ett koncept för fullvärdiga bostäder för en demenssjuk person med närstående. Ett syfte med boendet är att den demenssjuka personen ska kunna flytta in i bostaden i ett tidigt skede av sjukdomsutvecklingen för att sedan bo kvar under resten av livet [16].

I flera kommuner har det funnits planer på att erbjuda ett antal bostäder enligt koncept från SilviaBo. Målgruppen skulle vara personer med en diagnostiserad demenssjukdom. Bostäderna skulle tillhandahållas som biståndsbedömda trygghetsbostäder och byggas av allmännyttan eller ett privat byggföretag.

⁷ Eftersom kommunens ansvar för hälso- och sjukvård enligt 12 kap. 1 § HSL och sådan tillgång till personal dygnet runt som krävs enligt 2 kap. 3 § SoF inte gäller för särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 § tredje stycket SoL.

Kommunerna har dock avstått från att fullfölja planerna eller, i några fall, lagt planerna på is. Ett eller flera av följande skäl ligger bakom kommunernas tveksamhet:

- Vid låg efterfrågan på boendeformen skulle kommunernas socialtjänst riskera att få bekosta tomma bostäder.
- Om efterfrågan blir stor riskerar kommunen å andra sidan att ha brist på denna typ av lägenheter. Sökande som enligt biståndsbedömning har behov av en sådan lägenhet kan i så fall inte få behovet tillgodosett. Kommunen kan då riskera att få ett vitesföreläggande för ett icke verkställt beslut.
- Byggandet av bostäderna innebär merkostnader som SilviaBo uppskattar till 15 procent i förhållande till företagets andra bostäder. Kommunerna befärrar att detta kan medföra en högre hyra som leder till en lägre efterfrågan. Krav kan framföras om att kommunen ska kompensera med subventioneringar.⁸

⁸ För enskilda som har ett avgiftsutrymme kan dock en hög hyra i vissa fall ge en lägre avgift, se 8 kap. 7 § SoL.

Avslutande diskussion

Det är svårt att göra en nationell bedömning

Det är svårt att göra en nationell bedömning av hur många bostäder i särskilt boende som behövs idag och inför framtiden. Det beror som nämnts tidigare bland annat på att det saknas övergripande uppgifter om de behov hos enskilda personer som beslut om särskilt boende grundar sig på. Men även om det skulle finnas sådana uppgifter väljer kommunerna olika strategier för hur de tillgodoser de behov som finns.

Att kommuner också pendlar mellan underskott och tillräcklig tillgång till bostäder gör det svårt att beskriva vad som utmärker kommuner med brist på särskilt boende respektive de som inte har brist.

En indikation på behovet fås genom Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät där kommunerna anger sina bedömda behov av nya bostäder i särskilt boende. I enkäten för 2020 är det totalt 74 kommuner som säger att det sammanlagt kommer att tillkomma knappt 5 300 bostäder i särskilda boendeformer för äldre under 2020–2021.⁹

I kommuner med lägre förväntad medellivslängd kan exempelvis planeringsarbete till en del behöva utgå från behov av hemtjänst och särskilt boende från lägre åldrar än i kommuner med högre förväntad medellivslängd. Med lägre medellivslängd följer sämre hälsa och omsorgsbehov uppstår tidigare. Exempelvis nämner några kommuner i intervjustudien att deras invånare har sämre hälsoläge än många andra och även många ensamhushåll. Deras bedömning är att det ställer högre krav på att fånga upp behoven tidigt och att även ha god beredskap med bostäder i särskilt boende.

Några av de faktorer som framkommit inom ramen för det här uppdraget och som behöver ingå i en analys av behov av och tillgång till särskilt boende för äldre är bl. a hur äldre personers boendesituation ser ut idag, äldres önskemål om boende, tillgänglighet i befintliga bostäder generellt på den lokala bostadsmarknaden, den demografiska utvecklingen, förbättrat hälsoläge, mm. Den analysen behöver göras lokalt.

En annan viktig aspekt är vad den enskilde personen och dennes närstående har för utgångspunkt och önskan om hur behoven ska bli tillgodosedda. Det saknas idag kunskap om äldre personers upplevda behov av en bostad i särskilt boende i förhållande till kommunernas riktlinjer och tillämpning. Det går därför inte att göra en bedömning om den minskade andelen äldre i särskilt boende är negativt ur den enskildes perspektiv.

⁹ Observera att kommunerna lämnade sina bedömningar före coronapandemin. Det är samtidigt osäkert hur coronakrisen påverkar bostadsbyggandet. Utöver den påbörjade nyproduktionen kan det tillkomma ett nettotillskott av bostäder genom ombyggnad av befintliga byggnader.

Bättre förutsättningar för lokala bedömningar

På lokal nivå har kommunerna förutsättningar att göra bedömningar av det framtida behovet av särskilda boendeformer eftersom de kan väga in lokala förutsättningar som har betydelse för när en äldre person behöver och önskar flytta till en bostad i ett särskilt boende. Kommunerna är enligt 5. kap 6 § andra stycket SoL skyldiga att i planeringen av sina insatser för äldre människor samverka med andra samhällsorgan och organisationer exempelvis när det gäller att knyta denna planering till kommunens övergripande bostadsförsörjningsplanering. Något som också tas upp i betänkandet SOU 2020:47.

I intervjustudien som gjorts i detta uppdrag är några av de framgångsfaktorer som beskrivs för att ha balans mellan behov och efterfrågan olika arbetssätt och insatser som främjar kvarboende och därmed minskar efterfrågan på särskilt boende, exempelvis en välfungerande hemtjänst och förebyggande arbete. En annan framgångsfaktor är att arbeta systematiskt med planering och prognostisering. Det kan handla om att samla information om hur äldre personer bor idag i kommunen och hur de vill bo i framtiden. Några kommuner har också en utvecklad dialog med bostadsbolag om vilka bostäder som finns i kommunen och hur tillgängliga dessa är och skulle behöva vara. Uppfattningen hos majoriteten av intervjupersonerna är att äldre personer önskar att bo kvar om bostaden är tillgänglig.

De kommuner som har brist på bostäder i särskilt boende anger att de har gamla fastigheter som inte uppfyller kraven på en god boende- eller arbetsmiljö. De behöver därför omfattande ombyggnationer vilket är dyrt och kommunerna bedömer att det inte är värt det. Samtidigt menar kommunerna att nybyggnation också är mycket kostsam och tar lång tid och de ser att det finns en risk att förbygga sig. Andra saker som nämns är olika sparbetning som lett till att byggandet inte kommit igång och politisk inriktning att fler ska bo kvar i ordinärt boende.

På en utbildningsdag om särskilt boende som SKR anordnat nämndes några framgångsfaktorer för att inte ”förbygga sig”. Eftersom årskullarna ser olika ut och behov och efterfrågan kommer att variera i framtiden så bör man tänka på att bygga flexibelt och med möjlighet att konvertera bostäder. Ett förslag var att bara bygga så att det passar både personer med somatiska behov och personer med demenssjukdom.

Stöd finns för kommuner att prognostisera behov av bostäder i särskilt boende

SKR har tagit fram en skrift som stöd till kommunerna att prognostisera behov av bostäder i särskilda boenden för äldre [15]. Några av de framgångsfaktorer som lyfts fram där är:

- Arbeta systematiskt utifrån en tydlig och känd struktur.

- Ha klara rutiner och beskrivningar av roller och ansvarsfördelning mellan berörda funktioner och befattningar.
- Tillämpa gränsöverskridande samverkan i nätverk och arbetsgrupper.
- Följa upp prognoserna regelbundet, och revidera vid behov.
- Ompröva prognosunderlaget. Är nyckeltal och fakta adekvata?
- Kontakta andra kommuner för jämförelser och utbyte.
- Underskatta inte tiden som krävs för ett bra prognosarbete.

I stödet konstaterar man också att fördelningen mellan särskilt boende och omfattande hemtjänstinsatser i olika kommuner beskrivs bero på praxis och tradition i respektive kommun. Vid en genomgång av åtta¹⁰ olika möjliga förklaringsfaktorer till att det ser olika ut gick det inte att påvisa något statistiskt orsakssamband mellan dessa faktorer och fördelningen mellan hemtjänst och särskilt boende.

I intervjustudien frågade vi om kommunerna använder något skriftligt stöd i prognosarbetet och några nämner att de har använt sig av SKRs material.

Kommunerna har kommit olika långt i sitt arbete med prognostisering. Demografi, verksamhetssystem, nyckeltal och dialog med andra verksamheter inom äldreomsorgen används som underlag. När kommunerna beskriver olika källor i prognosarbetet saknas ofta de äldre personernas önskemål. I SKRs stöd nämns äldre personers behov och preferenser som en viktig källa. Det kan exempelvis vara vilka kognitiva funktionsnedsättningar, språk och preferenser som finns hos målgruppen.

Genom att göra kvalitativa undersökningar hos kommunens äldre personer kan kunskapen öka och användas som underlag för prognosarbetet, vilket också nämns som en framgångsfaktor för ett bra prognosarbete av de kommuner som har balans mellan behov och efterfrågan.

Tillgängligheten i framtidens boende för äldre personer behöver öka

I *Bostäder att bo kvar i* (SOU 2015:85) framhålls att behovet av nya lägenheter fram till 2030 för de som är 65 år och äldre kan skattas till cirka 350 000. I betänkandet framkommer bl.a. också att tillgänglighetsfrågorna behöver komma i fokus vid såväl upprustning av befintliga bostäder som vid nybyggnad. Eftersom antalet äldre människor kommer att fortsätta att öka och det befintliga bostadsbeståndet har bristande tillgänglighet kan många äldre personer på sikt hamna i en ohållbar bostadssituation.

I betänkandet problematiseras också begreppet kvarboende som å ena sidan ur den enskildes synvinkel kan handla om att vilja bo kvar i sin nuvarande bostad eller åtminstone i det bostadsområde man redan bor i. På den andra sidan kan kvarboende handla om det kommunalekonomiska perspektivet, att hålla nere behovet av bostäder i särskilt boende tills det blir mer kostnadseffektivt att den äldre personen flyttar till ett särskilt boende. Vidare konstaterar man i betänkandet att

¹⁰Socioekonomi, politik, geografi, demografi, brukarupplevelse, hälsa och behov, verksamhet

”Ur såväl kommunens som den enskildes perspektiv kan det vara rimligt att ”kvarboende” inbegriper en flytt till en boendeform som utan att vara biståndsbedömd är speciellt inriktad på just äldre. Och där kanske – mot bakgrund av att detta bidrar till besparingar i andra led – kommunen bidrar ekonomiskt genom att till exempel helt eller delvis finansiera viss närvaro av personal”.

Kan trygghetsbostäder minska behovet av särskilt boende?

Det är få kommuner som har inrättat biståndsbedömt trygghetsboende och kommunerna beskriver olika orsaker till det bl.a. att det är en ny boendeform och att efterfrågan hittills varit låg. Dock har majoriteteten av de intervjuade kommunerna inte genomfört undersökningar av intresset för denna boendeform hos äldre personer i kommunen.

Dialog med kommunala pensionärsråd och liknande skulle kunna bidra med kunskap om hur efterfrågan ser ut. Det skulle även medborgardialog, där medborgarnas delaktighet genom dialogen, skulle kunna bidra till ett bredare underlag inför beslut om exempelvis nybyggnationer.

Eftersom det redan finns möjlighet för kommunen att bevilja permanent särskilt boende för personer som upplever en känsla av otrygghet, hög ålder och social isolering så kan det också möjligen delvis förklara varför kommunen inte inrättar en ny boendeform.¹¹

I utredningen *Kvalitetsplan för äldreomsorgen* (SOU 2017:21) beskrivs utvecklingen av vanliga trygghetsbostäder och utredarens bedömning är att den breda utvärderingen av trygghetsbostäder som boendeform som föreslogs i *Bostäder att bo kvar i* behöver genomföras. Detta med syfte att få kunskap om i vilken utsträckning trygghetsboenden har tillgodosett behov och mött förväntningar hos dem som flyttat in där och om de haft den förebyggande och hälsofrämjande effekt som förutspåts och därigenom minskat behovet av särskilt boende.

Socialstyrelsen kan också konstatera att den föreslagna utvärderingen i *Bostäder att bo kvar i* om trygghetsbostäder skulle kunna vara ett viktigt bidrag till att förbättra kunskapsläget om detta samband och där skulle även biståndsbedömt trygghetsboende kunna inkluderas när boendeformen hunnit etablera sig.

Förutsättningar för samverkan mellan kommuner och privata företag

Vårdföretagarna kommer under 2021 att publicera en rapport om förutsättningar för samverkan mellan kommuner och privata företag och även beskrivning av hur behoven ser ut. Vissa resultat från rapporten presenterades på en utbildningsdag om behovet av särskilt boende i framtiden som SKR anordnat i december 2020. I rapporten beskrivs vilka generella förutsättningar

¹¹ RÅ 2007 ref. 86.

som behövs i kommunen för att privata företag ska etablera sig inom området med exempelvis särskilt boende eller trygghetsboende.

- Det finns ett behov av boendeformer i kommunen
- Kommunen vill ha företaget som utförare
- Ekonomiska förutsättningar finns
- Mark ska finnas som kan upplåtas

En annan sak som togs upp på utbildningsdagen var att det finns investeringsbehov hos många kommuner, antingen i att rusta upp eller bygga nytt. Flera olika privata aktörer presenterade olika lösningar för nybyggnation. En aktör gav exempel på projekt som tagit mellan sex och tolv månader att genomföra, då kommunen hyr fastigheten av bolaget.

SKR har påbörjat ett arbete med att upphandla ett ramavtal för olika former av bostäder för äldre bl.a. särskilt boende och biståndsbedömt trygghetsboende. Detta arbete väntas vara klart om två år. Syftet är att underlätta kommunernas köp av flexibla och hållbara hus för äldre och personer med nedsatt funktionsförmåga av hög kvalitet som kan uppföras snabbt till lägre kostnad. Tanken är att det kan möta en del av behovet av nya bostäder i särskilda boendeformer.

Avslutande kommentar

En person som bedömts ha behov av ett särskilt boende har rätt att få det inom rimlig tid. Därför är frågan om tillgång till särskilt boende så viktig nu och i framtiden både för kommunerna och för den enskilda individen.

Den utveckling som setts de senaste åren med en minskad andel äldre i särskilt boende behöver i sig inte vara problematisk. Däremot är uppgifterna om att vissa kommuner bedömer att de har brist på bostäder i särskilt boende idag men även på längre sikt problematiska. Det samma gäller för uppgifter om att mediantiden mellan beslut och verkställighet, för rapporterade ej verkställda beslut, ökar samt även väntetiden från ansökan till erbjudande av särskilt boende.

Erfarenheter från IVO är att i förhållande till de äldres behov är en väntetid på tre månader eller mer för en plats i särskilt boende lång eftersom mediantiden för boende på särskilt boende är ungefär två år.

De personer som väntar på boende har ofta en hög ålder och sviktande hälsa. I sin tillsyn ser IVO att de äldre ibland avlider innan de får plats på ett boende där de vill bo, eller att de är så sjuka att de inte längre kan flytta när de väl erbjuds plats. Behovet av stöd och hjälp tillgodoser kommunen i dessa fall genom korttidsboende eller utökade insatser i hemmet.¹² När IVO har kontakt med kommunerna angående ej verkställda beslut lyfter de fram att en analys av dessa beslut kan användas strategiskt som ett av flera underlag för planering av framtida behov av bostäder.

Enligt tidigare utredningar där boende för äldre personer tagits upp så kommer äldre personer att vilja ha attraktiva bostäder som tillgodoser behovet av trygghet, tillgänglighet och gemenskap.¹³ Brist på särskilt boende kan

¹² Iakttagelser från IVO, NR 1/2019

¹³ SOU2017:21, SOU 2015:85

inte lösas bara genom att förbättra bostäderna på den ordinarie bostadsmarknaden. Dock kan en brist på bostäder som är tillgängliga för personer med nedsatt rörlighet öka behovet av särskilt boende. Det finns därför behov av fortsatt fokus på att det ska finnas tillräckligt med bostäder i särskilt boende när en äldre person bedömts ha det behovet.

Det finns också ett behov av systematisk uppföljning inom detta område, för att få individdata på aggregerad nivå. Genom ökad kunskap om de personer som får hjälp från socialtjänsten i form av hemtjänst, kommunal hälso- och sjukvård och särskilt boende, ökar förutsättningarna för att stödet ges utifrån de äldres behov och på ett likvärdigt och effektivt sätt.

I det här uppdraget har Socialstyrelsen lämnat ett förslag på hur utvecklingen av antalet bostäder i särskilt boende kan följas över tid inom ramen för befintliga insamlingar som myndigheten gör. Ett arbete har också påbörjats för att se över möjligheterna för att i enhetsundersökningen inkludera biståndsbedömt trygghetsboende, för att kunna följa utvecklingen och dessutom stimulera kommunerna till verksamhetsutveckling som ska gynna brukarna.

Socialstyrelsen kommer också att utreda möjligheten för och konsekvenserna av att utveckla socialtjänstregistret för att kunna följa biståndsbedömt trygghetsboende på individnivå. Det skulle innebära att uppgifter uppdelat på kön erhålls. Det finns även andra skäl så som att möjliggöra jämförelser, uppföljningar och utvärderingar av de insamlade uppgifterna som även kommer kommunerna tillgodo.

Referenser

1. SCB. Människorna i Sverige. 2019. Hämtad 2019-12-06 från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/medellivslangd-i-sverige/>
2. Socialstyrelsen. Registret över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning. 2019.
3. Socialstyrelsen. Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2020.
4. Boverket. Bostadsmarknadsenkäten 2019. 2019. Hämtad från: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/>
5. Abramsson, Marianne. Äldres bostadsval och preferenser- en sammanställning av aktuell forskning. Linköpings universitet, NISAL,2015.
6. IVO. Vad har IVO sett 2019.
7. IVO <https://www.ivo.se/publicerat-material/statistik/ej-verkstallda-beslut/>
8. Socialstyrelsen. Öppna jämförelser. Sex frågor om vården, Övergripande indikatorbaserad uppföljning av hälso- och sjukvårdens resultat.
9. Socialdepartementet. Biståndsbedömt trygghetsbostäder för äldre. Prop. 2017/18:273. 2018. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2018/06/prop.-201718273/>
10. Bostäder att bo kvar i (SOU 2015:85)
11. Boverket. Bostadsmarknadsenkäten 2020.
12. Riksrevisionen. Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande 2019:20.
13. IVO. Mot ett datadrivet arbetssätt. En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret
14. Socialstyrelsen. Enhetsundersökningen om äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård. Öppna jämförelser 2019: Socialstyrelsen; 2019.
15. SKR. Prognos av särskilda boenden. Stöd för att prognostisera behov av särskilda boenden för äldre. 2019.
16. Socialstyrelsen. En nationell strategi för demenssjukdom. Halvtidsrapport. 2020.
17. Socialstyrelsen. Anhöriga som vårdar eller stödjer närstående äldre personer. Underlag till en nationell strategi. 2020.
18. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Nordisk socialtjänstundersökning. En förstudie om vägar framåt. PM 2020:1
19. Socialstyrelsen. Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2019: Socialstyrelsen; 2020.