

## Sammanfattning

Äldreboendedelegationen konstaterar att behovet av bostäder anpassade till den åldrande människans behov kommer att bli mycket stort under överskådlig tid framöver. Redan i dag saknar vissa kommuner möjligheter att möta bl.a. äldres efterfrågan på små och medelstora hyreslägenheter i det ordinära bostadsbeståndet. Flera kommuner kan inte heller tillgodose behovet av särskilt boende/vård- och omsorgsboende.

Från och med 2020 kommer andelen äldre i befolkningen att öka kraftigt. Särskilt kraftig är ökningen bland dem över 85 år. För att klara av den förestående demografiska utvecklingen måste fler bostäder för äldre och särskilda boendeformer/vård- och omsorgsboenden tillskapas. Det är mot denna bakgrund och uppdraget att utveckla bostäder och boende för äldre personer som Äldreboendedelegationens överväganden och förslag ska ses.

### Förslag och överväganden

Äldreboendedelegationen föreslår

- att de termer och begrepp som i dag används för olika slag av bostäder avsedda för äldre ersätts av seniorbostäder, trygghetsbostäder och vård- och omsorgsboende,
- att begreppet korttidsvård används istället för korttidsboende,
- att kommunerna genom en särskild lag får befogenhet att, utan föregående behovsprövning enligt socialtjänstlagen, tillhandahålla trygghetsbostäder till äldre,
- att målgruppen för trygghetsbostäder ska vara äldre människor som känner sig oroliga, otrygga och/eller socialt isolerade i sitt ordinära boende,

- att de som bor i trygghetsbostäder ska ha tillgång till gemensamhetslokal, personal som en gemensam resurs och trygghetslarm. Det ska finnas möjlighet till gemensamma måltider,
- att kommunen själv bestämmer om och i så fall vilka kriterier som ska gälla för att den enskilde ska få tillgång till en trygghetsbostad och hur dessa ska förmedlas. Hög ålder kan beaktas,
- att statligt bidrag lämnas för åtgärder som ökar tillgängligheten i befintliga bostäder och i gemensamhetsutrymmen för personer med funktionsnedsättningar,
- att tillgänglighetsbidraget kopplas till att kommunens bostadsbestånd inventeras. Av inventeringen ska framgå vilka områden som prioriteras för tillgänglighetsskapande åtgärder,
- att statligt bidrag lämnas till personal som ska arbeta för att främja gemensamma aktiviteter och kontakter mellan hyresgästerna i trygghetsbostäder,
- att gällande investeringsstöd för särskilda boendeformer även ska omfatta trygghetsbostäder och att den ekonomiska ramen för investeringsstödet i samband därmed utökas,
- att särskilda bostäder för service och omvårdnad enligt socialtjänstlagen klassificeras som vårdbyggnader i fastighetstaxeringslagen.

Delegationen bedömer också att följande åtgärder skulle ha positiva effekter på utvecklingen av äldres bostäder och boendemiljö;

- att åtgärder vidtas som säkerställer att tillgänglighetskraven i bygglagstiftningen efterlevs. Detta är, menar delegationen, mycket angeläget. Byggprocessutredningen har lämnat förslag som ska främja efterlevnaden av bygglagstiftningens krav på tillgänglighet,
- att stimulera forskning och utvecklingsarbete som ökar kunskapen om särskilda boenden/vård- och omsorgsboenden, inklusive korttidsvård, och nya boendeformer anpassade för äldre,
- att mer kunskap behövs om hur det särskilda boendets/vård- och omsorgsboendets utformning och miljö samspelar med god omvårdnad och en meningsfull tillvaro,

- att höjd nivå enligt svensk standard för byggnadsutformning används vid nybyggnation av trygghetsbostäder och särskilda boendeformer/vård- och omsorgsboende,
- att samverkan mellan kommuner, landsting/motsvarande och bostadsföretag intensifieras så att teknikstöd i bostäder anpassade för äldre kan introduceras på ett kostnadseffektivt sätt,
- att höjt bostadstillägg för pensionärer och särskilt bostadstillägg för pensionärer skulle stimulera efterfrågan på senior- och trygghetsbostäder samt
- att villkoren för att ha djur inom vården och omsorgen utreds lokalt och inte regleras i lag.

### **Om befolkningsutvecklingen och det framtida behovet av vård- och omsorgsboende för äldre**

Äldreboendedelegationen konstaterar att behovet av bostäder anpassade för äldre inte kan lösas genom en enda begränsad insats. Tillgängligheten i befintliga flerbostadshus kan komma att bli en ödesfråga i samhällets strävanden att tillgodose behovet av bra bostäder för äldre personer. De nya bostäder som nu byggs och planeras såväl inom ramen för det ordinära bostadsbeståndet som särskilda boendeformer/vård- och omsorgsboende kommer inte att räcka till för att möta de behov av stödjande bostadsmiljöer som man kan förutse under de närmaste trettio åren. Det behövs åtgärder från alla berörda aktörer.

### **Behovet av vård- och omsorgsboenden för äldre växer men är svårt att förutse**

År 2040 beräknas antalet invånare över 65 år ha ökat från dagens 1,6 miljoner till 2,5 miljoner. Ökningen är ännu kraftigare bland personer över 85 år, den grupp som är mest relevant att studera vad gäller det framtida behovet av vård och omsorg. Om 30 år beräknas denna åldersgrupp ha ökat från dagens drygt 240 000 (2008) till knappt 430 000 (2040) personer. Enbart denna utveckling talar för att det sammanlagda behovet och insatserna inom äldreomsorgen kommer att växa.

Flera faktorer påverkar därutöver behovet av vård och omsorg i en riktning som i dag är okänd och svår att förutsäga. Det gäller bl.a. förändringar av hälso- och sjukvårdspanoramata, äldre människors förväntningar och krav på samhälleliga insatser samt den medicinska och tekniska utvecklingen. När man tar del av de bedömningar Äldreboendedelegationen gör om framtida behov av vård- och omsorgsboenden är det därför viktigt att ha i åtanke de problem som finns med prognoser av detta slag.

I en för detta betänkande gjord beräkning, baserad på antaganden om den framtida befolknings- och hälsoutvecklingen, uppskattas behovet av särskilt boende/vård- och omsorgsboende öka med 50–70 procent mellan 2005 och 2040. Behoven väntas inte växa lika starkt som antalet personer över 85 år, dvs. den åldersgrupp i vilken behoven främst uppstår.

På flera håll har seniorbostäder inom ramen för det ordinära boendet utvecklats för att bättre passa olika behov som finns bland äldre. Flera särskilda boendeformer har också gjorts om till seniorbostäder.

Det finns boendeformer som liknar den typ av trygghetsbostäder som föreslås i detta betänkande. I ett par fall kan det dokumenteras att möjligheterna att bo kvar i dessa bostäder är större än i ordinärt boende. En flytt till särskilt boende/vård- och omsorgsboende blir således inte nödvändig eller kan skjutas upp. Fler trygghetsbostäder kan därför förväntas leda till att behovet av platser i särskilt boende/vård- och omsorgsboende blir mindre än vad som annars skulle varit fallet och mindre än det som ovan beräknats. Andra beräkningar visar också att denna typ av "förebyggande" boendemiljöer kan vara kostnadsbesparande för kommunerna.

## **Om delegationens förslag och överväganden**

### **Nya begrepp för ökad tydlighet**

Termer och begrepp ska vara så entydiga som möjligt. För att begreppen ska få genomslag i berörda verksamheter ska de också upplevas som relevanta både av dem som är verksamma inom vård och omsorg samt av äldre och deras anhöriga. En tydligt definierad terminologi, som används i officiell statistik och finns preciserade i lagar och förordningar, underlättar också för äldre att välja eller

söka sig till det bostadsalternativ som de föredrar. Delegationen föreslår att begreppen *seniorbostäder*, *trygghetsbostäder* och *vård- och omsorgsboende* ska bli gällande och användas i officiell statistik, lagar, förordningar och föreskrifter. Delegationen anser också att begreppet *korttidsvård* bör användas istället för korttidsboende. På så sätt framgår det tydligt att det inte är frågan om någon egen boendeform.

### Stort behov av trygghetsbostäder

Särskilda boendeformer/vård- och omsorgsboenden är i dag förbehållna personer som är mycket vård- och omsorgskrävande. Ofta behöver de tillsyn och tillgång till personal i sin omedelbara närhet dygnet runt. Många äldre personer upplever i dag att det är ett alltför stort glapp mellan bostaden i det ordinarie boendet och det särskilda boendet/vård- och omsorgsboendet. Oro och otrygghet, ibland också ensamhet, gör att de önskar ett annat boende. Dessa personer behöver en alternativ boendeform där bostaden och dess omgivning är tillgänglig, där det är nära till service och där det finns möjligheter till meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Närhet till personal är en viktig trygghetsskapande faktor för människor i detta skede av livet.

### Kommunal befogenhet att tillhandahålla trygghetsbostäder

Äldreboendedelegationen föreslår att kommunerna genom en särskild lag får befogenhet att inrätta trygghetsbostäder. Att inrätta trygghetsbostäder ska vara ett frivilligt åtagande från kommunernas sida. Det finns redan i dag exempel på kommuner som strävar efter att införa "mellanboendeformer". Även om dessa bostäder inte helt kan jämföras med de trygghetsbostäder som delegationen föreslår, finns det mycket som talar för att sådana bostäder är till fördel för äldre genom ökad livskvalitet. Det tycks också som att sådana bostäder kan ha en förebyggande effekt och skjuta upp behovet av vård- och omsorgsboende. Mellanboendeformer/trygghetsbostäder kan också underlätta för kommunerna att erbjuda en god vård och omsorg till den åldrande befolkningen genom att vara ekonomiskt fördelaktiga.

### **Krav på trygghetslarm, personal och gemensamhetslokal**

Trygghetsbostäder bör utformas på sådant sätt och erbjuda sådant stöd att de bidrar till att skapa trygghet. Trygghetslarm ska finnas som kan besvaras inom en kort tidsrymd. Det finns fördelar med att t.ex. placera personalrum för hemtjänstpersonal i samma eller närliggande fastighet som trygghetsbostäderna. Gemensamhetslokal ska finnas i eller i direkt anslutning till trygghetsbostäderna. Samlokalisering med seniorbostäder eller vård- och omsorgsboenden underlättar möjligheterna att erbjuda ett varierat serviceutbud.

I en gemensamhetslokal kan aktiviteter av olika slag äga rum och sociala nätverk utvecklas. För många äldre är det också betydelsefullt att samlas kring gemensamma måltider. Delegationen anser att det krävs någon som tar initiativ till såväl aktiviteter i gemensamhetsutrymmena som till t.ex. gemensamma måltider. Därför bör det i trygghetsbostäder finnas tillgång till personal vissa dagar/tider i veckan, som är till för alla som bor i bostäderna.

### **Kriterier och förmedlingservice**

Upplevelsen av oro, otrygghet och ensamhet är individuell. Det är därför lämpligt att den enskilde själv söker sig till en trygghetsbostad. Det kan också finnas ett egenvärde i att den enskilde själv har valt sitt boende. Förutsättningarna torde då vara bättre för att personen i fråga ska finna sig tillrätta i den nya bostaden och kunna upprätthålla sitt sociala nätverk och/eller skapa nya kontakter. Att själv vara den som aktivt styr sitt liv är hälsofrämjande.

Trygghetsbostäder upplåts med hyresrätt via en förmedling eller liknande i kommunal regi. Vid förmedling av bostad kan hög ålder beaktas. Kommunen har också möjligheter att ange ytterligare kriterier för att få ansöka om trygghetsbostad. Förturer kan tillämpas om kommunen anser det lämpligt.

### **Stort behov av utvecklingsinsatser i de särskilda boendeformerna/vård- och omsorgsboendena**

Det särskilda boendet/vård- och omsorgsboendet bör främst vara en resurs för människor som är beroende av vård och omsorg dygnet runt och för dem som behöver eftervård och/eller rehabilitering efter sjukhusvistelse. Utvecklingen de senaste åren tenderar också

att röra sig åt detta håll, när en stor del av vårdragarna är demens- eller multisjuka. Vid nybyggnation av särskilda boendeformer är det därför önskvärt att höjd nivå enligt svensk standard för byggnadsutformning används.

Trots de förbättringar som Ädelreformen fört med sig, återstår fortfarande mycket att göra för att vården och omsorgen ska ske på den enskildes villkor. Utformningen av särskilda boendeformer/vård- och omsorgsboenden präglas fortfarande av tillsynsmyndigheternas krav på "fullvärdig bostad" och krav på personalens arbetsmiljö. Att dessa krav tillgodoses har betydelse, men även och kanske framför allt, spelar arbetsledningens och personalens förhållningssätt gentemot de äldre en viktig roll. Attityder och bemötande är väsentliga frågor i dessa sammanhang, oavsett boendeform.

När den äldre människan på så sätt står i centrum är sannolikheten för flexibilitet i vården och omsorgen också större. Enligt delegationen bör kraven på god kvalitet och säkerhet i särskilt boende/vård- och omsorgsboende i enlighet med socialtjänstlagen kunna bedömas utifrån en helhetssyn på de boende och deras behov. Detta skulle sannolikt bidra till att bl.a. den fysiska utformningen av de befintliga särskilda boendena/vård- och omsorgsboendena varierade i större utsträckning. Samspelet mellan utformningen av den fysiska miljön och det sociala respektive medicinska tänkandet inom vården och omsorgen behöver förbättras.

### Tillgänglighetsbidrag införs...

Ett statligt bidrag föreslås till hissinstallation och andra tillgänglighetsskapande åtgärder i flerbostadshus. Eftersom tillgängligheten i en fastighet inte bara är beroende av hiss menar delegationen att bidrag också ska kunna lämnas till andra åtgärder, t.ex. dörröppnare eller ramper för rullstolar och barnvagnar, som förbättrar tillgängligheten till fastigheten, bostäderna eller gemensamma utrymmen såsom soprum och tvättstuga.

För personer med nedsatt funktionsförmåga oavsett ålder är den fysiska tillgängligheten avgörande för möjligheten att bo kvar och att leva ett självständigt liv. Avsaknaden av hiss kan öka belastningen på den kommunala vården och omsorgen genom att äldre som bor i fastigheter utan tillgång till hiss behöver hemtjänstinsat-

ser i form av t.ex. inköp i högre utsträckning än andra äldre. Men en god tillgänglighet är också värdefull och eftertraktad av andra grupper i samhället såsom yngre personer med funktionsnedsättningar och barnfamiljer.

### **...och kopplas till bostadsinventering**

Effekten av ett tillgänglighetsbidrag kan förstärkas genom att det prövas och lämnas med utgångspunkt från kommunala bostadsinventeringar. Bostadsinventeringen behövs för att kunna peka ut de områden som har störst behov av förbättrad tillgänglighet och därmed är prioriterade. På så sätt kan bostadsinventeringarna få bättre effekt och tillgänglighetsåtgärder genomföras där de bäst behövs.

Bostadsinventeringar gör det också möjligt för kommunerna att tillhandahålla samlad information om vilka boendalternativ som finns för äldre. Sådan information stimulerar inte bara framväxten och utvecklingen utan även efterfrågan på bostäder för äldre. Delegationen anser att sådana inventeringar bör vara ett villkor för att tillgänglighetsbidrag ska beviljas.

### **Nytt bidrag till personal i gemensamhetslokaler**

En personalinsats som en resurs för alla boende är, enligt Äldreboendedelegationens mening, av avgörande betydelse för att de föreslagna trygghetsbostäderna ska fungera som avsett. Kommunen ska själv avgöra såväl omfattningen som kompetensen hos denna personalresurs. Om de som bor i trygghetsbostäder behöver vård- och omsorgsinsatser tillhandahålls dessa genom biståndsbedömd hemtjänst och/eller hemsjukvård på samma sätt som i ordinärt boende.

Delegationen anser det angeläget att stödja kommunerna i arbetet med att inrätta och/eller utveckla verksamheten i gemensamhetslokaler anknutna till trygghetsbostäder. Därför föreslås att ett statligt bidrag till personal i gemensamhetslokaler i eller i anslutning till trygghetsbostäder lämnas.



### **Ett investeringsstöd som omfattar trygghetsbostäder**

De effekter som trygghetsbostäder kan förväntas ha; ökad livskvalitet för den enskilde och positiva effekter ur ett kommunal-ekonomiskt perspektiv, utgör incitament för framväxten av trygghetsbostäder. Men det tar viss tid innan sådana effekter kan påvisas genom uppföljning och forskning, varför inrättandet av trygghetsbostäder behöver stimuleras. Delegationen anser att det nuvarande investeringsstödet till särskilt boende/vård- och omsorgsboende även ska omfatta trygghetsbostäder. Detta medför att den ekonomiska ramen för investeringsstödet behöver utökas.

### **Det behövs mer forskning om äldres boende i allmänhet och om särskilt boende/vård- och omsorgsboende i synnerhet**

Kunskapen om särskilda boenden/vård- och omsorgsboenden är begränsad. Den forskning som finns om vård och omsorg handlar oftast om hemtjänsten och omsorgen om äldre i det egna hemmet. Tillgången till aktuella forskningsresultat som specifikt inriktar sig på samspelet mellan den åldrande personen och boendemiljön i olika boendeformer är begränsad.

Likaså är kunskapen om korttidsvården begränsad, t.ex. dess samspel med det särskilda respektive ordinära boendet. Korttidsvårdens eventuella möjligheter till ett ökat kvarboende behöver också belysas. Även övriga boendeformers förebyggande effekter – och därmed tillströmningen till det särskilda boendet/vård- och omsorgsboendet – är viktiga att analysera. I detta sammanhang är effekten av de senaste decenniernas framväxt av seniorbostäder relevant att studera.

Sverige har till stor del saknat individbaserad statistik på kommunal nivå, vilket är problematiskt i detta sammanhang då det omöjliggör en helhetsbild över den offentliga sektorns insatser för äldre. Det pågår emellertid en utveckling inom området. En sådan utveckling är angelägen och behöver fortsatta insatser och stöd.

### **Ökad tillgänglighet stärker möjligheten till kvarboende**

Den fysiska tillgängligheten i det befintliga bostadsbeståndet har stor betydelse för dem som önskar bo kvar i sina bostäder eller i det bostadsområde där de redan bor. Det är av stor vikt att de

bostäder som byggs inom det ordinära bostadsbeståndet uppfyller de krav på tillgänglighet som finns i bygglagstiftningen. Byggprocessutredningen har i sitt betänkande föreslagit åtgärder som ska främja efterlevnaden av bygglagstiftningens krav på tillgänglighet. Äldreboendedelegationen anser det angeläget att sådana åtgärder vidtas.

### **Höjt bostadstillägg för pensionärer och särskilt bostadstillägg för pensionärer**

Det är viktigt att underlätta för äldre människor att efterfråga senior- och trygghetsbostäder. Det finns ett positivt värde i att människor själva väljer att flytta till sådana alternativa bostadsformer. I dag och även under de närmaste decennierna kommer det att finnas pensionärer som befinner sig i små ekonomiska omständigheter. Det gäller framför allt äldre kvinnor. Alla äldre som så önskar bör ha möjlighet att efterfråga seniorbostäder eller trygghetsbostäder, eftersom bostäder av detta slag förutses ha en förebyggande effekt och bidra till en mer meningsfull tillvaro.

Av samhällsekonomiska analyser som delegationen låtit göra framgår att det med förhållandevis små regeländringar inom bostadstillägget för pensionärer, BTP och SBTP, skulle vara möjligt att substantiellt förstärka subventionerna till boendet för äldre med låga inkomster.

### **Särskilda bostäder för service och vård bör klassificeras som vårdbyggnader i fastighetstaxeringslagen**

Det är angeläget att rättstillämpningen när det gäller särskilda boendeformer/vård- och omsorgsboenden är likartad över landet. Särskilda boendeformer delas i dag in som hyreshus eller som specialbyggnader i form av vårdbyggnader. Rättsläget klargörs om samtliga särskilda bostäder för service och vård som regleras enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) klassificeras som vårdbyggnader i 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152), (FTL). Mot bakgrund av att allt färre äldre utan heldygnsomsorg får plats i särskilt boende, anser delegationen att merparten äldre som numera bor i särskilt boende uppfyller de kriterier som i 2 kap. 2 § FTL anges för en vårdbyggnad. Därför föreslås lagstiftningen ändras så

att särskilda boendeformer för äldre klassificeras som vårdbyggnader.