

Boende för äldre: en studie av 10 kommuner

Lina Bellman, Sabine Gebert Persson, Maria Kulander och Hans Lind

Rapporten utgiven i rapportserie från Institutionen för Fastigheter och Byggnad

ISBN: 978-91-85783-52-6

TRITA-FOB-RAPPORT-2015:3

Sammanfattning

Andelen äldre personer i det svenska samhället ökar. I Sverige finns boendeformer som på olika sätt är anpassade efter äldres behov. Hur utbudet av dessa för äldre individer anpassade boendeformer ser ut och vilken information kommuner ger till äldre kan ses som viktiga för att förstå om äldre väljer att bo kvar eller flytta. I denna rapport kartläggs hur nuvarande utbud av de tre boendeformerna vård- och omsorgsboende, trygghetsbostäder och seniorbostäder ser ut på bostadsmarknaden vad gäller den äldre befolkningen i tio utvalda kommuner. I rapporten ligger tonvikten på kommunala företrädares uppfattningar och på kommunernas planer. För att få en större förståelse görs jämförelser med siffror från samtliga kommuner hämtade från Boverkets Bostadsmarknadsenkät (2014). Denna rapport är den första delen av en större studie som syftar till att undersöka push- och pullfaktorer som påverkar äldres val av boende. Av kartläggningen framgår att bostadsutbudet i de olika kommunerna skiljer sig åt, där vissa har bostadsöverskott medan andra har bostadsunderskott men där majoriteten av kommunerna erbjuder de tre olika boendeformerna. I storstadsregionen och i de större städerna finns ett utbud av samtliga tre boendeformer medan flera av glesbygdskommunerna saknar trygghetsbostäder. Rådgivning i de flesta kommuner är reaktiv snarare än proaktiv. I rapporten väcks frågan om hur vi ska se på boendet för de äldsta. Rapporten är framtagen av forskare vid CER Mittuniversitetet, KTH, Högskolan i Gävle och Uppsala universitet och är finansierad via Länsförsäkringsbolagens forskningsfond.

Innehåll

1	Inledning.....	4
2	Metod.....	5
2.1	Urval av kommuner.....	5
2.2	Datainsamling.....	6
3	Den olika bostadsmarknadernas egenskaper.....	8
4	Boendeformer för äldre.....	11
4.1	Vård- och omsorgsboende – behovsprövat boende.....	11
4.2	Trygghetsbostäder - ej behovsprövat boende med personal.....	18
4.3	Seniorbostäder - ej behovsprövat boende utan personal.....	20
4.4	Kommuner och bostadsförsörjningsplaner.....	22
5	Information, rådgivning, bostadsanpassning mm.....	25
5.1	Information och rådgivning - i urvalsgruppen.....	25
5.2	Bostadsanpassning - i urvalsgruppen.....	27
5.3	Samverkan inom kommunen och över kommungränser – i urvalsgruppen.....	28
5.4	Kommunens trygghetstjänster - i urvalsgruppen.....	30
6	Avslutande reflektioner.....	31
	Referenser.....	33
Bilaga 1	Intervjufrågor till kommuner.....	35

1 Inledning

Sverige står inför en demografisk förändring där andelen äldre personer i samhället ökar. Allt fler äldre bor kvar i sina hem, vilket är i linje med den kvarboendeprincip som varit rådande i Sverige sedan länge. "Vård och service ska flyttas till människorna istället för tvärtom och utformas individuellt efter vars och ens behov" (Socialstyrelsens rapport, 2011-1-12). För att få flytta till vård- och omsorgsboende krävs ett biståndsbeslut om att individen är tillräckligt "sjuk". Ett alternativ kan istället vara att flytta inom det ordinarie bostadsutbudet, för att själv kunna bestämma om och när man vill flytta (Abrahamsson, 2004). Hemmen är dock sällan anpassade för de äldres behov. Att individer ska kunna bestämma om och när man vill flytta är dock beroende av utbudet av bostäder anpassade till äldres önskemål och behov i kommunerna.

Sverige är indelat i 290 kommuner vilka ansvarar för en stor del av den lokala samhällsservicen. Vissa verksamheter såsom omsorg om äldre och funktionshindrade, hälso- och viss sjukvård i särskilt boende och bostadsförsörjning är kommunerna skyldiga att ha enligt lag. (Socialtjänstlag (2001:453), Sol; Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar mm, BFL). Äldres boende är en viktig fråga för samhället i stort, för kommuner lokalt liksom för den enskilde individen (Burgess, 2012).

Denna rapport ingår i en större studie där övriga delar med hjälp av en större enkätundersökning till äldre kommer att belysa de äldres egna bedömningar och värderingar när det gäller boende. Där kommer bland annat frågor om inkomster (inklusive pensionsutbetalningar), kostnader (transaktionskostnader) samt önskemål om boende att studeras. Där kommer även synen på rådgivande funktioner av både privat och kommunal karaktär att belysas. Den studie som presenteras i denna rapport startar istället med situationen på den lokala marknaden och hur de utvalda kommunerna ser på äldre, äldres boende och kommunal service, information och rådgivning.

Syftet med denna studie är att kartlägga hur nuvarande utbud ser ut på bostadsmarknaden vad gäller den äldre befolkningen i ett tiotal utvalda kommuner, med särskild inriktning på de tre boendeformerna vård- och omsorgsboende, trygghetsbostäder och seniorbostäder. I rapporten ligger tonvikten på hur kommunala företrädares uppfattningar och på kommunernas planer. Jämförelser görs dock med siffror från samtliga kommuner hämtade från Boverkets Bostadsmarknadsenkät (2014).

2 Metod

2.1 Urval av kommuner

Resurserna i projektet gjorde det möjligt att studera cirka 10 kommuner. För att välja ut de kommuner har ett strategiskt urval tillämpats (Ritchie, 2003) med tanken att fånga upp hur situationen kan vara i kommuner av olika typ. I denna rapport har vi valt tre urvalskategorier för att om möjligt kunna belysa vissa skillnader beroende på kommunens storlek mätt i folkmängd och karaktär. Vid framtagandet av de tre kategorierna har Sveriges kommuner och landstings kommunindelning från 2011 använts, där kommunernas folkmängd och invånare per kvadratkilometer såsom storstad, glesbygdskommun, kommuner i tätbefolkad eller glesbefolkad region varit grunden för indelningen.¹ Definitioner framgår nedan där det även anges vilka kommuner i respektive grupp som valts ut.

Storstadsregion (storstad inklusive förort) består av dels av storstäder med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare och dels förortskommuner till större städer, där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. I denna urvalskategori ingår kommunerna Stockholm och Vallentuna.

Större städer är en kategori av kommuner som har mellan 50 000 och 200 000 invånare samt har en tätortsgrad² överstigande 70 procent. De tre kommunerna Uppsala, Gävle och Sundsvall ingår i denna studies urval. Dessa tre kommuner kan även betecknas som "större högskoleorter" enligt Boverkets indelning av landets samtliga kommuner, vilket innebär kommuner med mer än 75 000 invånare där universitet/högskola finns.

Glesbygdskommuner består av kommuner med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer. I studiens urvalskategori ingår kommunerna Vansbro, Sollefteå, Torsby, Ragunda och Överkalix. Att dessa kommuner ingår i urvalsgruppen beror även på att de har en hög andel äldre över 65 år och kategoriseras som bland de svagaste bostadsmarknaderna i landet.

I tabell 1 nedan sammanfattas de kriterier som styrts studiens urval om 10 kommuner samt kommunernas respektive befolkningsmängd och befolkningsandelar i vissa utvalda ålderskategorier enligt Kommun och Landstingsdatabasen (www.kolada.se).

¹ I regeringens skrivelse 2013/14:247 påkallar regeringen vikten av att Boverket tar fram en tydlig definition och kriterier för respektive typ av bostadsmarknad. I Riksrevisionens granskningsrapport Bostäder för äldre i avfolkningsorter (RIR 2014:2 sid. 13) används begreppet "svaga bostadsmarknader" för denna kategori samt att samtliga 123 kommuner som någon gång sedan första kategoriseringen genomfördes år 2006 kategoriserats som mycket svag bostadsmarknad räknas in.

² Med tätortsgrad avses andelen tätortsinvånare av den befolkning i kommunens vars bostadsort kan definieras med koordinater.

Tabell 1: Förstudiens urvalsgrupp. Befolkningsmängd och – andelar per 2013-12-31

	Kommun Grupp	Kommun	Andel 55-64 år (%)	Andel 65-84 år (%)	Mycket svag marknad	Större högskolestad	Folkmängd
Storstads- region	1	Stockholm	10,62	11,96	Nej	Nej	897 700
	2	Vallentuna	10,10	13,49	Nej	Nej	31 616
Större städer	3	Uppsala	10,95	13,90	Nej	Ja	205 199
	3	Gävle	11,68	17,22	Nej	Ja	97 236
	3	Sundvall	12,28	18,31	Nej	Ja	96 978
Glesbygds- kommun	8	Vansbro	13,00	22,87	Ja	Nej	6 730
	8	Sollefteå	15,11	23,13	Ja	Nej	19 623
	8	Torsby	14,64	23,35	Ja	Nej	12 013
	8	Ragunda	14,36	23,89	Ja	Nej	5 458
	8	Överkalix	15,83	28,64	Ja	Nej	3 436

2.2 Datainsamling

För att få kunskap om kommunernas perspektiv vad gäller boende för äldre individer i kommunerna har sammantaget 25 kommunrepresentanter intervjuats, under tidsperioden 7 februari och 31 mars 2014. För det första genomfördes intervjuer på ca 1 - 1,5 timme med respondenter från varje urvalskommun. Till dessa intervjuer valdes respondenter i chefsbefattning från omsorgsområdet som på olika sätt bedömdes ha kunskap om boendefrågor rörande äldre. Beroende på hur kommunerna är uppbyggda och utifrån hur kommunerna definierat olika verksamhetsområden varierar respondenternas ansvarsområden något. För det andra genomfördes även ett antal kortare kompletterande intervjuer med respondenter vilka innehade specifik expertkunskap på detaljnivå. Syftet med detta var att försöka fånga upp specifika frågor som respondenterna från de initiala intervjuerna inte kunnat besvara. Respondenterna för de kompletterande intervjuerna identifierades vid den längre intervjun genom förslag från respondenterna. Denna urvalsteknik benämns som snöbollsteknik (Bryman och Bell, 2005). Då de intervjuade utlovats anonymitet, återges enbart respondenternas kommuntillhörighet i rapporten.

Vid intervjuerna, vilka i huvudsak genomförts per telefon, har en intervjuguide använts, se bilaga 1. Intervjuguiden består av sju temaområden: befintligt utbud: behovsprövat respektive ej behovsprövat boende, planerat utbud och strategi: vård och omsorgsboende respektive hemtjänst, bostadsanpassning, fastighetsbolag, information, rådgivning och helhetsyn samt övriga frågor. De sju temaområdena valdes för att kartlägga och söka förståelse för den kommunala kontext i vilken respondenterna i den efterföljande huvudstudien påverkas av, såsom befintligt utbud av olika bostäder för äldre på kommunal nivå. Temana valdes även för att försöka fånga upp vilken terminologi som användes för olika boendeformer. Genom att studera hur olika boendeformer definieras i olika kommuner kunde vi dels säkerställa att den kommande enkäten täckte in det språkbruk som används inom olika kommuner och dels för att enkäten för huvudstudien skulle uppfattas som tydlig och lätt att förstå för samtliga respondenter oberoende av kommuntillhörighet.

Syftet var som nämndes tidigare också att fånga upp kommunernas perspektiv på boendefrågan och hur man såg på sin roll när det gäller informations-spridning och rådgivning till den åldrande populationen.

Respektive intervju har validerats direkt med respondenten för att undvika missuppfattningar. Viss försiktighet har beaktats vid analys av data från intervjuerna, speciellt vad gäller kvantitativ information på aggregerad nivå. För att validera data samt få en överblick över de utvalda kommunernas bostadsutbud och vilken information som finns tillgänglig för allmänheten har även viss data inhämtats från de i studien ingående kommunernas offentliga webbsidor. Detta gjordes främst för att utröna vilken sorts information kommunen förmedlar via det offentliga mediet gällande utbud av olika former av bostäder, bostadsanpassning, om de erbjuder informationsträffar och samarbete med pensionärsråd.

Förutom det material som beskrivits ovan har vi använt data från Boverkets Bostadsmarknadsenkät både för att få in ytterligare material om de utvalda kommunerna och för att kunna jämföra med hur det ser ut i landet som helhet.

3 De olika bostadsmarknadernas egenskaper

Det finns olika sätt att beskriva bostadsmarknaden på både nationell och lokal nivå och det finns än fler sätt att mäta om bostadsmarknaden är i balans, dvs. om utbud och efterfrågan på bostäder överensstämmer. Varje år svarar kommunerna på Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME). Syftet med Boverkets bostadsmarknadsenkät är att bidra till en kontinuerlig uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden på nationell nivå samt att spåra trender och tendenser inför framtiden. Enkäten innehåller frågor om hur kommunerna bedömer läget på bostadsmarknaden, hur mycket och var bostadsbyggandet ökar samt framtida utmaningar kring äldres boendesituation.

I bostadsmarknadsenkäten definierar Boverket (2014) obalans på bostadsmarknaden i form av överskott som där det ständigt finns fler lediga bostäder, eller bostäder till salu, än vad som efterfrågas. Finns outhyrda lägenheter i något enstaka bostadsområde behöver detta inte innebära att den lokala bostadsmarknaden präglas av ett överskott. Ett överskott på bostäder behöver inte heller innebära att det finns lämpliga bostäder i förhållande till hur efterfrågan och/eller behovet ser ut i kommunen. Gällande obalans på bostadsmarknaden i form av underskott, då utbudet av bostäder är lägre än efterfrågan, menar Boverket att underskott på bostäder kan innebära att det i kommunen finns en dynamisk ekonomi, där ökade inkomster leder till en ökad efterfrågan på bostäder. Att en kommun uppger underskott på bostäder innebär i många fall att det är svårt att flytta till, eller inom, kommunen (Boverket, 2014).

Att den svenska bostadsmarknaden generellt sett har ett bostadsunderskott är även något som omdebatterats i media. "Krisen på bostadsmarknaden är djup. Bostadsköerna är långa, ungdomar kommer inte in på marknaden. Många människor kan inte förverkliga sina framtidsplaner. Segregationen tilltar. Sysselsättning och tillväxt drabbas. Bostadskrisen skadar därför hela Sverige." (Svenska dagbladet 2014-06-12).

En anledning till att ungdomar inte kommer in på bostadsmarknaden anges vara att det finns en tröghet i bostadsmarknaden och skillnader mellan olika delar av landet, vilket påverkas av de äldres förutsättningar att flytta ifrån stora villor eller lägenheter och till mer anpassade bostäder. "I de expansiva delarna av landet innebär befolkningstrycket att det måste byggas nytt. Där kan attraktiva boenden för äldre sätta igång flyttkedjor; de äldre har lätt att sälja sina bostäder, de yngre kommer åt villor och bostadsrätter som de behöver." (Gunnar Wetterberg, 2013:22)

Ovanstående citat pekar på bostadsmarknader med underskott, men denna situation gäller inte i samtliga kommuner. "I landsdelar där befolkningen minskar eller stagnerar måste ansträngningarna i större utsträckning inriktas på att anpassa befintliga bostäder." (Gunnar Wetterberg, 2013:22) Detta visar på hur den demografiska variationen i olika delar av landet inverkar på de äldres boende. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014 (BME 2014) har 155 av Sveriges kommuner bedömt att de har bostadsunderskott vilket är mer än hälften av samtliga kommuner, samtidigt som 33 av kommunerna har bedömt att de har bostadsöverskott. Resterande 98 kommuner som besvarat enkäten bedömer att bostadsmarknaden i kommunen är i balans, se tabell 2, nedersta raden.

Tabell 2 Samtliga kommuners bedömning av sin bostadsmarknad idag (år 2014) och år 2019

Kommunernas uppfattning om bostadsmarknaden år 2019	Överskott idag Antal kommuner	Balans idag Antal kommuner	Underskott idag Antal kommuner
---	----------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------

Ingen förändring	8 (24,2%)	68 (69,4%)	23 (14,8%)
Överskott uppstår	-	3 (3,1%)	-
Överskott minskar	5 (15,2%)	-	-
Överskott ökar	6 (18,2%)	-	-
Balans uppstår	12 (36,4%)	-	25 (16,1%)
Underskott uppstår	2 (6,1%)	27 (27,6%)	-
Underskott minskar	-	-	78 (50,3%)
Underskott ökar	-	-	29 (18,7%)
Antal svar	33 (100,0%)	98 (100,0%)	155 (100,0%)

Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2014

I tabell 2 har kommunernas bedömningar av hur deras bostadsmarknad ser ut 2014 i relation till hur de bedömer att läget på bostadsmarknaden kommer att se ut år 2019 sammanställts.³ Detta för att belysa den förväntade förändringen på bostadsmarknaden dels i antal kommuner och dels från vilken typ av bostadsmarknad som råder idag (bostadsbalans, bostadsöverskott eller bostadsunderskott⁴). På rad 1 går det att utläsa att 8 kommuner bedömer att bostadsöverskottet kommer att kvarstå år 2019. Detta betyder att 1/4 av de kommuner som i dag har överskott på bostadsmarknaden bedömer att de fortfarande har överskott 2019. Majoriteten av kommunerna (68 av 98 kommuner) som har balans på bostadsmarknaden bedömer att deras balans kommer att bibehållas och av de kommuner som bedömt att de har obalans pga. bostadsunderskott är samma siffra 23 av 155 kommuner. (BME, 2014)

Gällande trender och tendenser inför framtiden på nationell nivå är kommunerna relativt försiktiga i olika grad vad gäller hur de bedömer läget på bostadsmarknaden. Som exempel på detta kan nämnas att 130 av de 155 kommunerna som idag gör bedömningen att de har underskott på bostäder i kommunen bedömer att detta kommer att kvarstå år 2019, enligt Bostadsmarknadsenkäten (2014).

Förändringen på nationell nivå återspeglas till viss del av de tio urvalskommunerna vad gäller den förväntade förändringen på bostadsmarknaden i kommunerna som helhet. Om möjligt kan man se en viss överrepresentation i urvalsgruppen av de kommuner som har obalans i form av överskott och som bedömer att någon förändring fram till år 2019 inte kommer att ske, se tabell 3 nedan.

Tabell 3 Urvalskommunernas bedömning av sin bostadsmarknad idag (år 2014) och år 2019 samt bostadsbehov år 2019

Kommun	Kommunens bostadsmarknad år 2014	Kommunens bostadsmarknad år 2019	Behov av tillkommande bostäder under de kommande 5 åren
Stockholm	Obalans-underskott	Underskottet ökar	Ja

³ För att beräkningar har data från 286 kommuner använts, dvs. de som besvarat både "Hur bedömer ni för närvarande kommunens bostadsmarknadsläge i kommunen som helhet?" och "Hur bedömer ni att läget på bostads- marknaden kommer att se ut år 2019?" utifrån valt svarsalternativ i den förstnämnda frågan i BME 2014. Fördelning i procent inom parantes är beräknad på de kommuner som har svarat på respektive fråga.

⁴ I summan fortfarande överskott respektive underskott inräknas samtliga kommuner som angett att underskottet ökar, minskar eller kvarstår.

Vallentuna	Obalans-underskott	Underskottet ökar	Ja
Uppsala	Obalans-underskott	Underskottet minskar	Ja
Gävle	Balans	Ingen förändring	Ja
Sundsvall	Obalans-underskott	Underskottet minskar	Ja
Vansbro	Obalans-överskott	Ingen förändring	Nej
Sollefteå	Obalans-överskott	Ingen förändring	Ja
Torsby	Obalans-överskott	Balans uppstår	Ja
Ragunda	Balans	Underskott	Ja
Överkalix	Balans	Balans	Nej

Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2014

I tabell 3 går det att utläsa att tre av tio kommuner i förstudien har bostadsöverskott i kommunen som helhet enligt 2014 års bostadsmarknadsenkät. Två av dessa tre glesbygdskommuner (Vansbro och Sollefteå kommun) har bedömt att det inte kommer att ske någon förändring i balansen de närmsta 5 åren. Den tredje glesbygdskommunen (Torsby kommun) har däremot bedömt att de kommer att få balans i bostadsmarknaden till 2019, dvs att överskottet kommer att försvinna. Två av de tre glesbygdskommunerna har bedömt att det finns ett behov av fler bostäder som komplement (Sollefteå och Torsby kommun). (BME, 2014)

Av de kommuner som har balans som helhet har en större stad och en glesbygdskommun bedömt att det inte kommer att ske någon förändring i balansen de närmsta 5 åren (Gävle och Överkalix kommun). En glesbygdskommun har däremot bedömt att de kommer att få bostadsunderskott (Ragunda kommun). Trots att den större staden och en av de två glesbygdskommunerna bedömt att balansen kommer att kvarstå bedömer de också att det finns ett behov av fler bostäder under de närmsta 5 åren. Av de kommuner som har bostadsunderskott som helhet har Storstadsregionen bedömt att bostadsunderskottet kommer att öka (Stockholm och Vallentuna kommun). De två större städerna har däremot bedömt att bostadsunderskottet minskar (Uppsala och Sundsvall kommun). (BME, 2014)

Sammanfattningsvis, av de tio kommunerna är det enbart tre glesbygdskommuner som bedömt att de har ett bostadsöverskott, medan de två kommuner som ingår i storstadsregionen bedömt att de har bostadsunderskott.

4 Boendeformer för äldre

Eftersom fokus i denna forskningsstudie är på äldres boende behöver vi mot bakgrund av den generella situationen på bostadsmarknaden analysera bostadsmarknaden för äldre specifikt. Det finns olika slags boenden på bostadsmarknaden. Äldreboendedelegationen (SOU 2008:113) ansåg att de termer och begrepp som används för olika slag av bostäder avsedda för äldre skapar mer förvirring än klarhet. Delegationen föreslog att begreppen vård- och omsorgsboende, trygghetsbostäder och seniorbostäder ska användas i officiell statistik, lagar, förordningar och föreskrifter.⁵ För äldre och blivande äldre kan boendeformerna delas upp i två kategorier; behovsprövat och icke behovsprövat boende. I denna rapport har vi i enlighet med Äldreboendedelegationen valt att kalla boendeformerna för vård och omsorgsboende, trygghetsbostäder och seniorbostäder.

4.1 Vård- och omsorgsboende – behovsprövat boende

Den nämnda otydligheten när det gäller olika boendeformer för äldre återkommer även när vi fokuserar på vård- och omsorgsboende, även kallat för särskilt boende⁶. Denna form av boende har historiskt haft olika benämningar såsom äldreboende, ålderdomshem, demensboende, omsorgsboende, omvårdnadsboende, vårdboende, vårbostad och sjukhem (SOU 2008:113). För att söka klarhet i vad det är kan vi få stöd i lagen där det enligt 5 § Socialtjänstlagen är ett boende för personer som behöver service och omvårdnad dygnet runt, vilket varje enskild kommun ansvarar för att inrätta. För att få rätten att bo i särskilt boende krävs en biståndsprövning och ett beslut av kommunen.

Eftersom det finns en viss begreppsförvirring vad gäller särskilt boende och vad begreppet innefattar tillfrågades de i förstudien ingående intervjupersonerna om vilka olika typer av boendeformer kommunen har gällande särskilt boende samt hur de definierar dem. Kommunernas svar från intervjuerna återges kortfattat i tabell 4 nedan.

⁵ se <http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/79/43/6931fce1.pdf>

⁶ Vi kommer här att välja att använda både vård-och omsorgsboende samt särskilt boende för denna form av boende.

Tabell 4 Sammanfattning av urvalsgruppens definitioner för särskilt boende (exklusive korttidsboende)

Stockholm	Vård och omsorgsboende är för den som blir beviljad helhetsomsorg. Den gamla sorten som man förut kallade för ålderdomshem, små enheter med ca 10 platser samt med gemensamhetsrum. Ingår i kommunens valfrihet.	Servicehus är en riktig lägenhet, dvs. man kommer ut i en trappuppgång då man öppnar ytterdörren. Ingår i kommunens valfrihet.	Profilboende är en form av vård och omsorgsboende. Profilboende ingår inte i valfrihetsbegreppet. Detta är riktat boende pga. specifik sjukdomsbild: de som inte passar in i annat boende. Ex. psykiska problem utöver det vanliga.	
Vallentuna	Äldreboende – demens och somatiskt. Definieras som vård- och omsorgsboende, eget boende.			
Uppsala	Omvårdnadsboende. Beslut om bistånd i form av detta boende fattas vid omfattande behov av personlig omvårdnad när det gäller t ex hygien, klädsel, förflyttning, måltider, kommunikation och tät tillsyn över dygnet. Utlåtande från distriktsköterska om sökandens eventuella medicinska behov tas med i bedömningen.	Boende för personer med demenssjukdom. Beslut om insats i form av detta boende fattas likaledes vid omfattande behov av personlig omvårdnad samt tillgång till personal dygnet runt. Utlåtande från t.ex. distriktsköterska eller demensvårdutvecklare om sökandens eventuella medicinska behov tas med i bedömningen. Beslutet ska ha föregåtts av en demensutredning.	Boende för personer med psykiska funktionshinder. Beslut om insats i form av detta boende fattas vid omfattande behov av stöd av personal samt tillgång till personal dygnet runt. Utlåtande från distriktsköterska och läkare om sökandens eventuella medicinska behov tas med i bedömningen.	
Gävle	Vård och omsorgsboende Somatiskt, demensboende samt finskspråkigt. Definieras som behovsprövat.			
Sundsvall	Särskilt boende är ett paraplynamn			
	Servicehus dvs. egna lägenheter men där de boende har hemtjänst i byggnaden. Hemtjänstpersonal kommer efter schema - de har bestämda tider efter biståndsbeslut.	Äldreboende (särskilt boende) där personal finns. Personalen besöker brukaren hela tiden/när det behövs.	Demensboende – gruppboende likt äldreboende, är bostad med särskild service: utvecklingsstörda/ psykiskt handikapp.	Demensboende – servicebostad/service-lägenhet likt servicehus dvs. de boende bor där med personal i samma hus eller i närheten. Bostad med särskild service för personer med psykiskt handikapp.
Vansbro	Äldreboende. För dem som har omfattande behov av omfattande insatser, som har behov dygnet runt oavsett sjukdomstillstånd, om man inte längre är trygg i hemmet (somatiskt dvs. de som är fysiskt sjuka).	Demensboende. De som har en diagnos (psykiska problem).		
Sollefteå	Särskilt boende vilket definieras som vård och omsorgsboende.			
Torsby	Särskilda boenden vilket definieras som behovsprövat boende.			
Ragunda	Särskilt boende vilket definieras som vård och omsorg dygnet runt med personal. I boendena finns även avdelningar för demensboende.			
Överkalix	Särskilda boendeplatser för äldre vilket definieras enligt lag.	Funktionshinderboende vilket definieras enligt lag.		

Utifrån intervjuerna med de tio kommunernas representanter kan sammanfattningsvis konstateras att kommunerna har olika syn på behovsprövat boende. Gemensamt är ändå att de intervjuade kommunrepresentanterna hänvisar till lagrum under intervjun då de redogör för sin kommuns definition.

Urvalsgruppens behovsprövning inför vård och omsorgsboende

För att erbjudas boende i ett vård och omsorgsboende krävs ett beslut om beviljat bistånd från kommunen (se SoL). Det är den enskildes behov av sådant boende som blir föremål för prövning. På frågan vilka kriterier kommunen har och vad som väger tyngst vid behovsprövning ansåg samtliga kommuner mer eller mindre att det individuella omvårdnadsbehovet väger tungt vid behovsprövningen. Två av glesbygdskommunerna nämnde generella riktlinjer som de följde innan den äldre beviljas bistånd, såsom att stödet i första hand inte ska bygga på punktinsatser utan att man har behov hela tiden. Har brukaren behov av mer än två fysiska besök per natt flyttas denne till vård och omsorgsboende. Riktlinjen från socialnämnden kan vara att brukaren ska ha stort omvårdnadsbehov (ca 30 timmar per vecka) och dygnet runt insatser (representant Vansbro kommun), men även andra skäl kan finnas t.ex. vid stor otrygghet. Här poängteras att man ser till helheten (representant Torsby kommun). Andra ger dock otrygghet mindre vikt: *"Väger ej in oro/otrygghet vad gäller denna typ av boende. Följer lagstiftningen, men i första hand föreslås hemtjänst eller andra lösningar om man endast känner oro eller kan bo kvar hemma"* (representant Vallentuna kommun).

Att det är helhetssynen som kommunerna tar hänsyn till framkom under de flesta intervjuer. En av representanterna från en av storstadskommunerna sammanfattade det såsom att behovet av särskilt boende ska grunda sig på en helhetsbedömning där den enskildes situation och möjligheter sammanvägs med fysiska, sociala, medicinska, psykiska och existentiella behov samt att det räcker om ett av följande tre bedömningskriterier är uppfyllda: i) Den enskildes omvårdnadsbehov är stort över hela dygnet, ii) Den enskilde har medicinska behov och behov av närhet till sjuksköterska och annan personal som inte kan tillgodoses i det ordinära boendet eller iii) Den enskilde har oro orsakad av exempelvis psykisk ohälsa eller demenssjukdom som påverkar förmågan att fungera i ordinarie boende (representant Uppsala kommun).

Gällande kommunernas behovsprövning var det flertalet av de intervjuade kommunrepresentanterna (representanter från 7 av 10 kommuner) som hänvisade till rättspraxis och domar eller hur många av deras överklagade avslag om bistånd som bifallits. Att ett antal domar blivit prejudicerande vid bedömningen på senare tid återspeglas i de uttalanden som en av de större städerna gjorde under en av intervjuerna, vilket återges kortfattat:

Bedömningen har tidigare varit mycket fysiskt inriktad men på senare tid har det kommit mycket domar så trygghet, säkerhet, ofrivillig ensamhet, sociala kontakter och trygghetskänsla har börjat väga ganska tungt. Detta har medfört att allt fler har rätt att få särskilt boende. En specifik dom (från 2007) har påverkat bedömningen i mycket hög grad.
(representant Sundsvalls kommun)

Kommunernas biståndshandläggare räknar sålunda in prejudicerade domar i biståndsbedömningen tillsammans med hög ålder, fallrisk mm. Samtidigt är ovanstående kommun en av de två kommuner som nämnde att beaktande av brukarens upplevda oro och trygghet medfört en belastning för kommunen.

Den dominerande policyn är att brukaren ska ha möjlighet att bo kvar i sitt hem så länge som möjligt, men en glesbygdskommun lyfte även upp avståndsproblematiken. Den intervjuade poängterade att vissa äldre bor på landet i små byar med få personer och långa avstånd, och det fungerar då inte alla gånger att bo kvar hemma med hemtjänst utan någon form av flytt måste ske (representant Sollefteå kommun).

Kommunernas och urvalsgruppens utbud av vård och omsorgsboende

Trots att särskilt boende, där vård och omsorgsboende ingår, är ett av kommunen behovsprövat boende som kommunen är skyldig att erbjuda förefaller tillgången på platser hos kommunerna runtom i Sverige inte vara helt till fylles. Platser saknas i vissa kommuner medan andra kommuner redovisar ett överskott av platser enligt Bostadsmarknadsenkäten 2014. Ett betydande antal kommuner (77 st) bedömer att det finns underskott på platser vad gäller särskilt boende/vård och omsorgsboende i kommunen. Av dessa 77 kommuner har 48 angett att antalet platser kommer att utökas genom nybyggnad eller ombyggnation under 2014-2015 medan 36 av de 77 kommunerna bedömer att behovet vad gäller särskilt boende/vård och omsorgsboende är täckt om 5 år. Majoriteten (182 kommuner) anger dock att det utbud som finns i kommunen möter behoven. Boverket (2014) menar att påbörjandet av bostäder i särskilda boendeformer för äldre dvs. vård och omsorgsboende förväntas öka betydligt under år 2015.

Även urvalsgruppens tio kommuner uppvisar skillnader i utbudet av bostäder för äldre personer i behov av särskilt boende/vård och omsorgsboende. Storstadsregionen liksom en av de fem glesbygdskommunerna uppger att de har ett överskott (Stockholm, Vallentuna och Torsby kommun). Fyra av de fem glesbygdskommunerna har däremot bedömt att utbudet är i balans. Även en av de tre större städerna har bedömt att deras utbud gällande vård- och omsorgsboende är i balans (Uppsala kommun). Två av de tre större städerna har bedömt att de har ett utbudsunderskott (Gävle och Sundsvalls kommun). (BME, 2014)

Tabell 5 Urvalsgruppens utbud av vård och omsorgsboende, påbörjade särskilda boenden för äldre genom nybyggnad eller ombyggnation under 2014-2015 samt bedömt täckt behov om 5 år

Kommun	Utbud av vård och omsorgsboende år 2014	Förväntad byggnation ⁷ av vård och omsorgsboende under 2014-2015	Behov täckt om 5
Stockholm	Överskott	Nej	Ja
Vallentuna	Överskott	Nej	Ja
Uppsala	Balans	Ja	Ja
Gävle	Underskott	Ja	Ja
Sundsvall	Underskott	Ja	Ja
Vansbro	Balans	Nej	Nej
Sollefteå	Balans	Nej	Nej
Torsby	Överskott	Nej	Ja
Ragunda	Balans	Ja	Ja
Överkalix	Balans	Nej	Ja

Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2014

I tabell 5 ovan framgår att av de kommuner som ingår i förstudiens urvalsgrupp är det enbart två som över en femårsperiod bedömt att behovet inte täcks (Vansbro och Sollefteå kommun). (BME, 2014)

Under intervjuerna framkom att fem kommuner, varav en storstadskommun och fyra glesbygdskommuner troligen kommer att minska antalet platser för vård och omsorgsboende (representanter Stockholm, Sollefteå, Torsby, Ragunda och Överkalix kommun). Den glesbygdskommun som var den enda av de fem glesbygdskommunerna som enligt 2014 års bostadsmarknadsenkät bedömt att kommunen har ett utbudsöverskott av bostäder för särskilt boende/vård och omsorgsboende har även under intervjun angett att kommunen har "överkapacitet". Detta beror enligt kommunrepresentanten på att befolkningen minskat i kommunen (representant Torsby kommun). Representanterna från två av de tre kommuner som kategoriserats som större städer angav en planerad ökning av antalet platser och en glesbygdskommun angav en trolig ökning av antalet platser på längre sikt (representanter Uppsala, Sundsvall och Vansbro kommun).

Representanter från två kommuner, dels en storstadskommun och dels en större stad, angav ett mer svävande svar såsom "ingen ökning" respektive "både och" (Representanter Vallentuna och Gävle kommun). Den förstnämnda kommunen förklarade detta med att de har länsöverskridande samarbete sedan tidigare där de dels "köper" boendeplatser och dels "säljer" egna platser externt. Kommunen säljer klart fler platser externt än vad de köper. Då kommunen har en växande befolkning så kommer behovet att öka inom kommunen, varför kommunen räknar med att sälja färre boendeplatser externt, vilket i sin tur avhjälper en del av den förväntade platsbristen (representant Vallentuna kommun). Den andra kommunen håller dels på att färdigställa ett antal boendeplatser och dels utökas det privata beståndet genom att även två privata aktörer bygger vård och omsorgsboenden, vilka kan nyttjas av kommunen. På grund av nyproduktionen uppger en representant från kommunen att de kan fasa ut ett par äldre boenden av lägre standard, även om boendena är funktionsdugliga (representant Gävle kommun).

⁷ Förväntad byggnation genom nybyggnad eller ombyggnation. Inkluderar även korttidsboende.

Kö och kötider

Sedan 2006 är kommuner skyldiga att anmäla till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om beviljade insatser enligt socialtjänstlagen inte har verkställts inom tre månader efter beslut. Om IVO bedömer att en insats inte verkställts inom skälig tid ansöker IVO hos förvaltningsrätten om att döma ut en särskild avgift av kommunen (SoL).

Utifrån intervjuerna framkom att av de 10 kommunerna i urvalsgruppen var det enbart en av de tre större städerna som uppgav att de har en kö som överskrider tre månader, och detta gällde till samtliga typer av behovsprövat boende. I oktober 2013 hade de dessutom ca 160 personer i kö till vård och omsorgsboende varav ett 70-tal av dessa inte har fått plats inom 3 månader. Istället tar det ca 6 månader, vilket i sig betyder att kommunen som de säger "överskridit lagen dubbelt upp". Av dem som bor hemma i väntan på plats finns de som inte har "stort stort" omvårdnadsbehov utan väntar på plats i vård och omsorgsboende (representant Sundsvalls kommun).

Med undantag för ovanstående kommun befinner sig de övriga kommunerna som svarat på frågan om bostadskö inom ett spann från överskott av boendeplatser till att kunna erbjuda boendeplats på några veckor. De två kommunerna i storstadsregionen uppgav att de hade överkapacitet på behovsprövat boende och därmed ingen kötid (representanter Stockholm och Vallentuna kommun). Den större kommunen av de två har ett gemensamt kösystem för hela kommunen vad gäller vård och omsorgsboende. En annan uppfattning som den intervjuade framförde om varför kommuninvånare som inte har ett uttalat behov står i kö till vård och omsorgsboende var att en del verkar ha det som en "försäkring" på samma sätt som när Stockholmare står i en vanlig bostadskö innan behov av bostad uppstått. En bedömning som görs av en av kommunerna i storstadsregionen är att andelen äldre i kommunen minskar kraftigt och kommer att göra det fram t.o.m. år 2025, efter denna tidpunkt uppskattar kommunrepresentanten att det vänder (representant Stockholms kommun).

Med undantag av den större staden uppgav övriga kommuner att de inte hade kö. För att beskriva detta använde de sig av ordalag som: "Verkställer alla beslut inom 3 månader". En glesbygdskommun poängterade dock att de upplevde en markant skillnad från föregående år då de inte hade någon kö alls till att det är större behov idag. Representanterna menar att kommunen har en äldre befolkning varför både behov av hemtjänst och särskilt boende ökat (representanter Ragunda kommun). Representanterna från de tio kommunerna uttryckte sig i relativt likartade ordalag på frågan om kö och kötider. Det framkom att kötid är då en person måste vänta mer än de lagstadgade 3 månaderna. Att domar och olika riktlinjer var kommunernas rättesnöre framkom relativt tydligt under intervjuerna. Som exempel uttryckte en av de större städerna följande:

Kötiderna är beräknade utifrån hur lång tid det tar från att insatsen beviljats tills dess att personen flyttar in på ett boende på "skälig levnadsnivå". [...] Kommunen är dock tvungen att ge erbjudande på skälig levnadsnivå inom rimlig tid annars riskerar man att tvingas betala särskild avgift till staten för att inte ha verkställt boendebeslutet, där 3-4 månader brukar bedömas vara inom skälig tid enligt domstolspraxis. (Representant Uppsala kommun)

Tillgången ser därmed bra ut för majoriteten av kommunerna. En paradox som framkom hos de två kommunerna i storstadsregionerna var att det där samtidigt finns en kö och ett överskott av vård och omsorgsboende. Att det finns ett överskott är dock inte likställt med att de äldre omedelbart får det specifika boende han/hon vill ha. Även om policyn är att den enskildes önskemål ska tas tillvara så kan det ta flera månader att göra detta (representanter Stockholm och Vallentuna kommun). Detta visar att kommunernas kötider gällande behovsprövat boende inte alltid är beräknade på brukarens förstahandsval, vilket också gör att det blir skillnader i huruvida det finns köer i kommunerna eller inte. Fem av tio kommuner gör enligt intervjuerna beräkningar av kötider efter brukarens förstahandsval. Illustrativt för de kommuner som dock inte beräknar kötid efter brukarens förstahandsval är följande citat:

Plats erbjuds där plats finns, sen kan man välja att ställa sig i kö igen. (Representant Stockholms kommun)

En av kommunerna uppger även att de tror att platsbristen uppstått pga. individens valfrihet dvs. att denne får tacka nej till de platser som erbjuds. En annan orsak som anges i intervjuerna är vårdkedjan. Då även vårdplatser och hög sjukdom har ökat dramatiskt har detta medfört att det är kö även inom korttidsvården. Detta medför i sin tur att kommunen får betala sjukhuset för platser för de äldre som måste ligga kvar på sjukhuset då det är fullt både på korttidsboende och inom de övriga boendeformerna. När väl en brukare fått en plats på ett behovsprövat boende och flyttat in är det inte vanligt att de flyttar igen.

Majoriteten väljer att bo kvar på det ställe man får. Det är i så fall de närstående som vill flytta på den äldre. (Representant Stockholms kommun)

Det är sannolikt så att en ny flytt känns alltför jobbig eller så har man kommit fram till att det ändå är ganska bra där man är. Valfriheten för gamla skröpliga människor är oftast inte lika viktig som för deras yngre anhöriga. (Representant Uppsala kommun)

Korttidsboende – behovsprövat boende

En annan form av särskilt boende som är behovsprövat är korttidsboende. Korttidsboende är en tillfällig insats och erbjuds för rehabilitering, eftervård, avlastning som stöd för anhöriga, diagnostisering, utredning av behov och för vård i livets slutskede. Beslut om korttidsboende är tidsbegränsat och den enskilde behåller sin ordinarie bostad (www.kunskapsguiden.se).

Under intervjuerna på temat behovsprövat boende tog respondenter från sju av tio kommuner i urvalsgruppen upp olika former av korttidsboende. Av dessa uppgav respondenter från fem kommuner att korttidsplats kan ges omgående, då det inte är någon brist på bostäder. Av de två kommuner som uppgav någon form av platsbrist var den ena en glesbygdskommun som samtidigt anser att de har bostadsbalans. De har därför löst platsbristen genom att de öppnat upp extraplats som finns tillgängliga (representanter Ragunda kommun). Den andra kommunen som angav platsbrist, en av de tre större städerna, har ett uttalat bostadsunderskott. De har även kö på korttidsboenden pga. för få platser (representanter Sundsvalls kommun). En av orsakerna är enligt de intervjuade att även sjukhusen sitter i samma "demografiska sits" och de skriver därför ut de äldre snabbt, vilket har gett en ännu högre press på kommunen. För tillfället finns det många väldigt sjuka personer som bör flytta till särskilt boende (representanter Ragunda och Sundsvalls kommun).

4.2 Trygghetsbostäder - ej behovsprövat boende med personal

Den andra typen av boende är trygghetsboende. Äldreboendedelegationen (SOU 2008:113) föreslog i sitt slutbetänkande 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, samt att kommunen själv bestämmer om och i så fall vilka kriterier som ska gälla för att den enskilde ska få tillgång till en trygghetsbostad. Vid förmedling av bostad kan exempelvis hög ålder beaktas (SOU 2008:113).

Denna definition har än så länge inte fått genomslag som helhet. Trygghetsbostäder är fortfarande ett begrepp som kan ha olika innebörd hos olika marknadsaktörer. Genom att Förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldrebostäder mm vidgades år 2010 till att även gälla trygghetsbostäder så har Äldreboendedelegationens definition fått ett större stöd. I förordningen och i Boverket (2014) avses med trygghetsbostäder just bostäder med utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby, rekreation och personal på vissa angivna tider. Förordningen har även satt upp ett villkor vad gäller ålder. För att få investeringsstöd ska trygghetsbostäderna riktas mot personer som fyllt 70 år (Kommittédirektiv 2014:44; En förbättrad bostadssituation för äldre).

Respondenterna i de tio kommunerna tillfrågades om hur de definierade trygghetsbostäder. Den mest återkommande beskrivningen utgick från ett ålderskriterium men även gemensamhetsutrymmen och möjligheten till gemensamma måltider nämndes. Respondenterna angav en inflyttningsålder mellan 65+ och 75+. Det kan noteras att de lägsta åldersgränserna återfanns i glesbygdskommunerna och de högsta i Storstadsregionen. En glesbygdskommun angav spannet till 70+ eller ibland 65+, men man kan stå i kö från 50+ (respondent Sollefteå kommun). Respondenterna från två kommuner, en storstadskommun och en av de tre storstäderna, tog upp tillgången till värd/värdinna vilket av vissa ses som en relativt ny företeelse:

Det kommunala fastighetsbolaget har satt upp ett antal kriterier som ska vara uppfyllda såsom att det ska finnas övernattningslägenheter och en värd. (Representant Stockholms kommun)

Vid vissa trygghetsbostäder står kommunen för kostnaden för en halvtids värd/värdinna. (Representant Uppsala kommun).

Sammanfattningsvis verkar trygghetsbostäder ändå på många sätt vara "lättare" att definiera för kommunerna jämfört med särskilt boende. Att det trots detta är en viss begreppsförvirring gällande olika boendeformer och vad de innebär framkommer om inte annat i följande kommentar från en intervjuperson från en av kommunerna i storstadsregionen:

Trygghets[bostäder] 75+. "Ny omvandling" efter Äldreboendedelegationen – då omvandlade man till trygghets[bostäder]. [B]oendeformerna skiljer sig egentligen bara till namnet på grund av olika politiker vid makten de olika åren som detta kom till. (Representant Stockholms kommun)

Kommunernas och urvalsgruppens utbud av trygghetsbostäder

Även utbudet av trygghetsbostäder ser olika ut runtom i Sveriges kommuner. Enligt Bostadsmarknadsenkäten (2014) har ungefär hälften av Sveriges kommuner (142 st) bedömt att det idag finns trygghetsbostäder i kommunen. Av dessa kommuner har en knapp tredjedel (43 st)

bedömt att det kommer att tillföras trygghetsbostäder i kommunen genom ny- eller ombyggnation eller omvandling av särskilda boendeformer under 2014-2015. Även i 39 kommuner som inte har trygghetsbostäder idag uppges att det kommer påbörjas ny- eller ombyggnation eller omvandling till trygghetsbostäder i kommunen. (BME, 2014) Fördelningen när det gäller befintliga trygghetsbostäder ser likartad ut hos denna studies urvalsgrupp, se tabell 6.

Tabell 6 Urvalsgruppens utbud av trygghetsbostäder i kommunerna och förväntad byggnation under 2014-2015

Kommun	Förekomst av trygghetsbostäder i kommunen	Förväntad byggnation ⁸ av trygghetsbostäder under 2014-2015
Stockholm	Ja	Nej
Vallentuna	Ja	Nej
Uppsala	Ja	Nej
Gävle	Ja	Nej
Sundsvall	Ja	Ja
Vansbro	Nej	Nej
Sollefteå	Nej	Nej
Torsby	Ja	Ja
Ragunda	Nej	Nej
Överkalix	Nej	Nej

Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2014

I tabell 6 kan man utläsa att det inte finns några trygghetsbostäder i fyra av fem glesbygdskommuner i urvalsgruppen enligt kommunernas egna bedömningar i 2014 års bostadsmarknadsenkät (Vansbro, Sollefteå, Ragunda och Överkalix kommun). Enbart två kommuner vilka har trygghetsbostäder i dag har bedömt att byggande av trygghetsbostäder kommer att påbörjas i kommunen under perioden 2014-2015 (Sundsvall och Torsby kommun). (BME, 2014)

Vid intervjuer med kommunerna angav respondenter från 6 av 10 kommuner att de har trygghetsbostäder (respondenter från Stockholm, Gävle, Uppsala, Sollefteå, Torsby och Ragunda kommun). En kommun har i och för sig något som de kallar för "Satellitboende" vilket de inte definierar som en riktig trygghetsbostad då boendet inte har personal. Däremot finns både gemensamhetslokal och gästlägenhet (representant Ragunda kommun).

Representanter från en av de tre större städerna berättade att det förs en diskussion politiskt om att bygga om de så kallade servicehusen till trygghetsbostäder i kommunen (representanter Sundsvalls kommun). Två glesbygdskommuner har inte trygghetsbostäder (representanter Vansbro och Överkalix kommun). Förmedlingen av trygghetsbostäder går för de flesta kommuner via de vanliga bostadsköerna utom för två av glesbygdskommunerna (representanter Ragunda och Torsby kommun). Dessa glesbygdskommuner uppgav även att de hade ringa eller ingen kö.

Det är ett politiskt ställningstagande att ha gott om boendeplatser. (Representant Torsby kommun).

⁸ Förväntad byggnation genom nybyggnad, ombyggnad, eller omvandling av särskilda boendeformer.

Hos den tredje glesbygdskommunen förmedlades trygghetsbostäderna i den ordinarie hyreskon på marknaden, men representanten från kommunen poängterade att det "skulle behövas fler vilket utreds" (representant Sollefteå kommun). Det visade sig även här att de kommunala representanterna från storstadsregionen och de större städerna inte visste hur lång kö det var till dessa boenden, detta då trygghetsbostäder ligger inom den ordinarie kön.

4.3 Seniorbostäder - ej behovsprövat boende utan personal

Den tredje typen av bostäder är så kallade seniorbostäder, vilket Boverket (2014) definierar som att bostäderna är utformade utifrån äldres behov av god tillgänglighet. Socialstyrelsen skriver i sin tur att med seniorbostäder avses vanliga bostäder som är äldre- och handikappanpassade och som inte kräver behovsprövning och biståndsbeslut, men de boende ska som regel vara 55 år och äldre.

Seniorbostäder är sålunda helt vanliga bostäder som individen hyr eller köper på eget initiativ. Det finns seniorbostäder vars enda utmärkande drag är att alla som bor i fastigheten är över en viss ålder, medan andra boenden är funktionellt utformade och/eller erbjuder ett utbud av service och aktiviteter. Vissa boenden tillhandahåller servicetjänster medan det i andra är de boende själva som arrangerar aktiviteter och samverkar för en trygg och bekväm tillvaro om de vill. Det finns en rad olika benämningar på seniorbostäder till exempel plusboende, 55+, 60+ eller 65+-boende, tillgängliga bostäder, trivselhus, livsstilsboende, bonum, och bogenemskaper (www.kunskapsguiden.se). Denna brist på enhetlig terminologi avspeglar sig även i hur kommunerna definierar seniorbostäder.

Det kriterium som nämndes mest under intervjuerna med kommunrepresentanterna i urvalsgruppens tio kommuner var dock relaterat till ålder. Representanter från två kommuner, från kategorin storstäder respektive glesbygdskommuner, hade boende där målgrupp/gräns var 55 år (representanter Överkalix och Gävle kommun). Att kalla de som var 55 år en målgrupp upplevdes dock som problematiskt enligt representanter från en av dessa kommuner eftersom: "Man får inte ange exakt eftersom detta kan vara diskriminerande om man är för ung." (Representant Gävle kommun).

Tre kommuner har satt 65 år som nedre gräns, medan en fjärde kommuns kriterium är att ena parten ska vara minst 65 år, i övrigt var kriterierna flytande (representanter Stockholm, Gävle och Vansbro kommun). En annan av kommunrepresentanterna menade att detta var en flytande gräns och att avsteg kan göras såsom att plats kan erbjudas till yngre personer med funktionsnedsättningar samt att det räcker om ena parten är 65 år för att erbjuda båda plats (representant Vansbro kommun). En representant från storstadsregionen konstaterade att i deras kommun är seniorbostäder före detta servicehus som omvandlats (representant Stockholms kommun).

Kommunernas och urvalsgruppens utbud av seniorbostäder

Enligt Socialstyrelsen finns det uppskattningsvis lite mer än 10 000 seniorbostäder i Sverige (www.kunskapsguiden.se). Samtidigt så ser bostadsbeståndet lite olika ut i olika delar av landet. Som exempel kan nämnas att 195 kommuner bedömt att det finns seniorbostäder som bostadsalternativ i deras kommun i Bostadsmarknadsenkäten 2014. Ytterligare 16 kommuner har bedömt att det kommer att byggas seniorbostäder under år 2014-2015. Av de 195 kommuner som redan idag har seniorbostäder i kommunen kommer 78 kommuner att utöka antalet platser genom nybyggnad,

ombyggnad eller omvandling av särskilda boendeformer såsom genom omvandling av fastigheter som är vård- och omsorgsboenden. (BME, 2014) Situationen i de kommuner som ingår i denna studies urvalsgrupp framgår i tabell 7 nedan.

Tabell 7 Urvalsgruppens utbud av seniorbostäder i kommunerna samt förväntad byggnation under 2014-2015

Kommun	Förekomst av seniorbostäder i kommunen	Förväntad byggnation ⁹ av seniorbostäder under 2014-2015
Stockholm	Ja	Nej
Vallentuna	Ja	Ja
Uppsala	Ja	-
Gävle	Ja	Nej
Sundsvall	Ja	Nej
Vansbro	Ja	Nej
Sollefteå	Ja	Nej
Torsby	Nej	Nej
Ragunda	Ja	Nej
Överkalix	Ja	Nej

Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2014

I tabell 7 kan man utläsa att av urvalsgruppens kommuner har alla utom en glesbygdskommun (Torsby kommun) angett att det finns seniorbostäder i kommunen, enligt 2014 års Bostadsmarknadsenkät. Förutom en storstadskommun (Vallentuna kommun) har ingen bedömt att det kommer att påbörjas byggande av seniorbostäder i kommunen under 2014-2015. (BME, 2014)

Vid intervjuer med urvalsgruppens representanter framkom att 6 av 10 kommuner har seniorbostäder i kommunal regi genom kommunala bostadsföretag eller stiftelser (representanter Stockholm, Gävle, Uppsala, Sollefteå, Vansbro och Överkalix kommun). Ytterligare en glesbygdskommun har seniorbostäder under uppbyggnad (representant Torsby kommun). Utifrån intervjuerna går det inte att skönja någon tendens till att kommunalt utbud av seniorbostäder i urvalsgruppen beror på om kommunen definieras som storstadsregion, större städer eller glesbygdskommun. Näst intill alla kommuner i urvalsgruppen har i 2014 års Bostadsmarknadsenkät bedömt att seniorbostäder finns i kommunen, vilket stämmer överens med intervjuaren om inte annat genom den privata bostadsmarknaden i kommunen: "Marknaden styr denna typ av boende [seniorbostäder], efter att servicehusen försvann." (Representant Vallentuna kommun).

Liksom för trygghetsbostäder förmedlas seniorbostäder via de vanliga bostadsköerna enligt de kommunala representanterna, förutom vad gäller en av glesbygdskommunerna där de sökande även kan vända sig direkt till kommunkontoret (representant Överkalix kommun). Det visade sig även att storstadsregionen och de större städerna inte hade någon uppfattning om hur lång kö det var till dessa boenden då seniorbostäder förmedlas genom den ordinarie bostadskön. Av de tre glesbygdskommuner som har seniorbostäder via kommunala bolag eller stiftelser uppger två kommuner att de inte har kö till dessa bostäder (representanter Överkalix och Vansbro kommun). I den tredje kommunen är det en aning svårare: "Enormt intresse [vad gäller seniorbostäder], men

⁹ Förväntad byggnation genom nybyggnad, ombyggnad, eller omvandling av särskilda boendeformer.

man får en lägenhet inom 6 månader på grund av att folk tackar nej för att de är "för unga". (Representant Sollefteå kommun).

4.4 Kommuner och bostadsförsörjningsplaner

Varje enskild kommun ansvarar för att planera bostadsförsörjningen enligt Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (BFL) i syfte "att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs" (1 § BFL). Med andra ord har kommunen ansvaret för både nyproduktion, utveckling av och anpassning av befintliga boendemiljöer¹⁰ Planering och genomförande ska uttryckligen byggas på både lokal och regional behovs- och marknadsanalys vilket bl.a. framgår av lagtexten: "Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar." (2 § BFL).

Staten ansvarar i sin tur för de rättsliga och finansiella förutsättningarna (Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, Rapport 2012:12). Enligt BFL ska riktlinjer för bostadsförsörjningen antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod (1 § BFL). Detta innebär att kommunerna fortlöpande ska ta fram en strategisk plan för bostadsförsörjningen, vilket kan tolkas som att dessa riktlinjer¹¹ hypotetiskt sett är aktuella i ungefär fyra till åtta år, om inget osedvanligt inträffar som påverkar förutsättningarna.

Boverket menar, enligt intervju 2014-09-23, att riktlinjerna ser olika ut i kommunerna; antingen som separata dokument eller omnämnda i översiktsplanen. De ses som två separata handlingar men riktlinjer kan redovisas i översiktsplanen. Historiskt sett har det sedan länge varit stor frihet om hur respektive kommun utformar "själva handlingen" (kommunens plan vad gäller bostadsförsörjning). Boverket önskar att kommunerna tar fram ett genomarbetat separat dokument för riktlinjer för bostadsförsörjningen, oavsett om "slutsatserna" redovisas som ett separat program eller i översiktsplanen. Detta då de märkt att de som enbart tar upp planer och riktlinjer i översiktsplanen i vissa fall endast berör detta kort och översiktligt. Därmed saknas en genomarbetning av bakomliggande faktorer och data. "Sällan är översiktsplanen tillräcklig." (Ulrika Bensköld, Boverket 2014-09-23).

Boverket (2014) anser att fler kommuner än tidigare angett att de har riktlinjer för bostadsförsörjningen som är antagna under innevarande mandatperiod (31 procent). Att riktlinjer saknas

¹⁰ De författningar som berör kommunens ansvar för bostadsförsörjningen är Regeringsformen (1974:152), Kommunallag (1991:900), Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, Socialtjänstlag (2001:453), Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt Plan- och bygglag (2010:900).

¹¹ Dessa riktlinjer dvs. det dokument som respektive kommun upprättar, vilken bör innehålla kommunens mål och planerade insatser för bostadsbyggande och utveckling av beståndet samt hur kommunen tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen, kan benämnas bostadsförsörjningsplan. Andra benämningar som förekommer är bl.a. bostadsstrategi, bostadsstrategiskt program och viljeinriktning (Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, Rapport 2012:12 s. 20).

beror enligt deras studie i många fall på resursbrist i kommunerna. Värt att notera är att enligt lag (6 § BFL) kan regeringen förelägga kommunen att anta nya riktlinjer om någon av de uppgifter som räknas upp (enligt 2 § BFL) saknas. Enligt Boverket har ingen kommun än så länge förelagts av regeringen (enligt Ulrika Bensköld, Boverket 2014-09-23). En fråga man kan ställa sig är vad som händer om en kommun aldrig upprättar riktlinjer.

Enligt 2014 års Bostadsmarknadsenkät har över hälften av kommunfullmäktige i Sveriges kommuner antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen. Av urvalsgruppens tio kommuner har båda kommunerna i storstadsregionen, två av de större städerna och två glesbygdskommuner angett att kommunfullmäktige antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen (Stockholm, Vallentuna, Uppsala, Gävle kommun). Detta betyder att fyra av kommunerna i förstudiens urvalsgrupp inte antagit sådana riktlinjer i kommunfullmäktige. (BME, 2014) Att riktlinjer antagits i kommunfullmäktige betyder i sig inte att själva bostadsförsörjningsplanen är framtagen som en separat handling, vilket framkom även efter en sammanställning av intervju svaren från de tio kommunernas representanter där sex kommuner antagit riktlinjer i kommunfullmäktige. Som exempel kan nämnas att den centrala kommunen i storstadsregionen hade inkorporerat riktlinjerna för bostadsförsörjningen i översiktsplanen (representant Stockholms kommun). Den kommun som ligger mer i utkanten av storstadsregionen har däremot ingen bostadspolitisk plan, men uppger att de arbetar med att ta fram en plan (representant Vallentuna kommun). Två av de tre större städerna har något de kallar för "bostadspolitisk strategi" respektive "inriktning för bostadsförsörjning" (representanter Uppsala och Gävle kommun). Den tredje kommunen hade vid intervju tillfället en äldre, inaktuell bostadsförsörjningsplan, men en ny är under framtagande (representant Sundsvalls kommun). Fyra av fem glesbygdskommuner har inte tagit fram någon specifik plan (representanter Sollefteå, Vansbro, Ragunda och Överkalix kommun).

Boverket har från ett antal kommuner, som inte har bostadsbrist och som fortfarande inte tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjningen, fått kommentarer som indikerar att kommunerna anser att de inte har behov av att ta fram riktlinjer och därmed inte heller underlag för bostadsförsörjningen. Detta pekar på en möjlig förklaring till att de fyra glesbygdskommunerna i urvalet inte tagit fram någon plan. Boverket menar att detta är en felaktig uppfattning, då ett underlag för kommunens bostadsförsörjning ska ses som ett verktyg för att även kunna förutsäga och planera inför kommunens framtida behov (Ulrika Bensköld, Boverket 2014-09-23).

Privata eller kommunala fastighetsbolag i urvalsgruppen?

För att kommunen ska kunna planera och skapa förutsättningar för bra boenden för alla i kommunen behövs både kunskap om behov och efterfrågan på bostadsmarknaden på kort och lång sikt. Förutom att kommunen ska kartlägga bostadsbestånd, befolkningsstruktur, flyttmönster, näringsliv och sysselsättning är det viktigt att utöver de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen även involvera privata aktörer såsom fastighetsbolag och andra intresseorganisationer vid dessa analyser (Länsstyrelsens medverkan i rullande översiktsplanering Rapport nr 2011:8). Det är sålunda viktigt att det finns en dialog och ett informationsutbyte mellan kommun och lokala fastighetsbolag inom kommunen.

Samtliga kommuner i förstudiens urvalsgrupp har enligt intervjuer med kommunrepresentanter ett kommunalägt fastighetsbolag eller en stiftelse som förvaltar deras vård och omsorgsboenden. Hur stor roll dessa juridiska personer har i verksamheten varierar, men det är enbart en av de större

städerna som menar att det kommunalägda bolaget inte har någon större roll (representant Uppsala kommun). En representant från en av glesbygdskommunerna förklarar att de använder det kommunalägda bostadsbolaget till 2/3 men att de även samverkar med Landstinget som man hyr eller leasar 1/3 av boendeplatserna av (representant Sollefteå kommun). En representant från en av storstadsregionerna förklarar samarbetet på följande sätt:

Nästan alla vård och omsorgsfastigheter är samlad i ett bolag det vill säga 98 procent. Det kommunalägda fastighetsbolaget är en viktig aktör och är med i planeringen i stort, såsom vad behövs gällande fastighetsbeståndet. (Representant Stockholms kommun)

Vad gäller privata fastighetsbolags roll som samarbetsparter till den kommunala verksamheten angav merparten av kommunernas representanter förutom två (Gävle och Sollefteå kommun) att så inte var fallet. I den minsta av de fem glesbygdskommunerna finns det helt enkelt inga privata aktörer som har boenden respektive bostäder specificerat inom vård och omsorgsboende, trygghetsbostäder eller seniorbostäder, med andra ord:

Det finns inga privata aktörer gällande [vård och omsorgsboende] etc. Privata sidan har enbart hyresrätter, det finns inte bostadsrätter i kommunen. (Representant Överkalix kommun)

Från en av kommunerna i storstadsregionen poängterades dock att eftersom kommunen köper många platser utifrån så är man indirekt beroende av privata aktörer. De privata fastighetsbolagens platser är inräknade i kommunens redovisade antal platser, vilket betyder att ca 55 procent av platserna är från privata aktörer. Kommunen är därför intresserad av de privata bolagens planer gällande hur stort antal platser som ska tas bort eller ska tillkomma hos de privata aktörerna inför den egna boendeplaneringen (representant Stockholms kommun).

Sammantaget är det generellt mer vanligt att kommunerna använder sig av privata aktörer gällande seniorbostäder och trygghetsbostäder än för vård- och omsorgsboenden.

5 Information, rådgivning, bostadsanpassning mm

I detta kapitel behandlas ett antal ytterligare aspekter som framkommit under förstudiens intervjuer med representanter från urvalsgruppens kommuner. Det gäller representanternas uppfattning om kommunens reaktiva eller proaktiva informationsspridning och rådgivning, kommunernas policy för bostadsanpassning, kommunens samverkan och trygghetstjänster.

5.1 Information och rådgivning - i urvalsgruppen

En faktor som kan påverka äldres beslut om att bo kvar eller flytta är den information och den rådgivning som individen kan ta del av vad gäller olika boenderelaterade frågor. Av intervjuerna framkom att kommunerna i urvalsgruppen relaterar rådgivning gällande äldre och deras boende till frågor som gäller biståndsbeslut om vård och omsorgsboende, hemtjänst eller anhörighetsstöd. Då gränsen mellan informationsspridning och rådgivning gällande äldres boende i vissa fall är otydlig diskuteras dessa gemensamt i detta avsnitt.

Information och rådgivning kan vara reaktiv, vilket innebär att informationen förmedlas efter det att informationen behövs eller då behov hos den enskilde uppstår. Proaktiv information innebär i motsats till reaktiv att kommunerna går ut med information innan den efterfrågas av individer. Enligt kommunrepresentanterna från urvalsgruppen sa sig de flesta kommuner ha reaktiv informations-spridning. En av de fem glesbygdskommunerna reflekterade över kommunens reaktiva informations-spridning:

Samtidigt är detta en liten kommun, man fångas snabbt upp, alla känner alla. Exempelvis grannar, hemtjänstpersonal etc. slår larm alternativt förmedlar information och förslag. (Representant Ragunda kommun).

En av urvalskommunerna uppfattar att de har en proaktiv informations-spridning genom att kommunen tillhandahåller information i olika offentliga medier. Detta kan ses som att det sedan är upp till individen att söka upp informationen. Kommunrepresentanten menar att det är individens brist på kunskap om hur denne ska hitta informationen som är problemet, vilket uttrycks som:

Till viss del proaktiv. I nuläget behöver man sprida mycket information, men man tror att detta kommer att ändras i och med att de som växer upp nu är mer vana vid att söka information på nätet framförallt. (Representant Sollefteå kommun).

Samtliga kommuner har en hemsida, i och för sig med viss skillnad i funktionalitet och i omfattning både vad gäller läsbarhet och informationsomfattning. Vid intervjun uttryckte en kommunrepresentant i storstadsregionen detta som "det är den största informationskanalen" (representant Stockholms kommun). Däremot uppger representanterna från urvalsgruppen olika nivåer vad gäller sin kommuns målgrupp, såsom: "medborgarna", "till alla", "kommuninvånarna", "samtliga som gäller enligt socialtjänstlagen", "de som har behovet", "brukare, presumtiva brukare och närstående" och/eller "direkt berörda samt de anhöriga".

Representanter från fyra av tio kommuner uppgav att de även har uppsökande verksamhet (representanter Stockholm, Vansbro, Gävle och Uppsala kommun). Följande uttalanden indikerar att representanterna från kommunerna bedömer att informationsbehovet är som störst när individen är 80 år.

80- åringar. Procentuellt sett är det de som är i behov. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att "yngre äldre" inte är mottagliga av informationen. (Representant Vansbro kommun).

Alla som fyller 75 år får ett erbjudande att man kommer hem till dem. Men, det är först när man är över 80-år som de verkar vilja få info. (Representant Stockholms kommun).

Ytterligare en kommun uppgav att de haft uppsökande verksamhet som de lagt ner då de inte upplevde att behovet av detta var så stort. Istället har man instiftat ett öppet forum dit den enskilde kan vända sig. Eller som representanten uttryckte det:

Tidigare besökte en distriktssköterska alla som fyllt 75 år, men de flesta var relativt "pigga" så intresset var svalt. (Representant Torsby kommun).

Pensionärsråd kan beskrivas som ett organ för samråd och ömsesidig information mellan kommunen och företrädare för pensionärernas riksorganisationer inom kommunen. På regeringens uppdrag har Socialstyrelsen bl.a. kartlagt kommunernas samråd med intresseföreningar som företräder äldre, vilka kan benämnas pensionärsråd. Av de 65 intervjuade kommunerna uppgav 57 kommuner att de har pensionärsråd. I kartläggningen framkom även att råden i drygt hälften av kommunerna mest är ett forum för information från den kommunala verksamheten till intresseorganisationerna (Socialstyrelsens rapport, 2012-12-16). Av de studerade tio kommunernas hemsidor framgår att samtliga kommuner i urvalsgruppen har ett pensionärsråd, Åtta av tio kommuner har även mötesplatser för äldre s.k. Träffpunkter. De två kommuner som inte informerar om träffpunkter på hemsidan är två mindre glesbygdskommuner (Överkalix och Torsby kommun). På frågan om kommunerna har informationsmöten angav de två ovan nämnda kommunerna däremot att de har informationsmöten för "allmänhet och anhöriga gällande exempelvis nya lagar och regler" respektive "råd där politiker och befolkning möts". Detta nämnde även representanter från två andra kommuner (representanter Vansbro och Vallentuna kommun). Resterande kommuner angav antingen att man inte anordnade informationsmöten eller så hänvisade de till tidigare nämnda träffpunkter eller pensionärsrådsmöten.

På frågan om vad urvalsgruppens kommuner använder sig av för befintliga kanaler för informations spridning (förutom via hemsidan) angav kommunrepresentanterna ett antal exempel. Förutom via olika förvaltningar, biståndshandläggare, hemtjänstpersonal, anhörighetscentrum och landsting nämndes lokala tidningar, via sociala medier, och samarbeten med pensionärsföreningar och andra intresseorganisationer som informationskanaler. Två kommuner hade även specifika tidningar inriktade mot äldre, och en kommun angav att de hade olika broschyrer vilka delas ut av handläggare eller finns tillgängliga på bibliotek, medborgarkontor och stadshus. I en glesbygdskommun använder man sig av de räkningar som personer med hemtjänst får för att sprida information om olika bostadsalternativ till de äldre som en informationskanal (representant Sollefteå kommun).

När det gäller rådgivning har vissa kommuner valt att dela upp ansvaret för detta mellan olika funktioner. I en kommun används exempelvis en konsult som de anhöriga kan vända sig till, en äldrepedagog för sociala aktiviteter och även en kommunikationsstrateg (representant Sollefteå kommun). Två andra kommuner väljer att dela upp rådgivningen mellan frågor som rör biståndsbeslut och icke biståndsprovade frågor där den förra sker via mottagning och den senare via anhörighetstjänst (representanter Sundsvalls och Gävle kommun). Andra kommuner menar att de inte har någon direkt rådgivning samtidigt som en av kommunerna säger att "personerna kan vända sig till biståndsenheten som i sin tur slussar till rätt person." (Representant Torsby kommun). Som framgår skiljer det sig mellan kommunerna då det finns allt ifrån tydliga uppdelningar i olika former

av rådgivning till de som mer ser det som att de erbjuder ”mer stödsamtal än rådgivning.” (Representant Ragunda kommun). En kommun efterfrågar explicit en debatt om det egna ansvaret för det framtida boendet och om den enskildes skyldighet att man själv flyttar i tid (representant Gävle kommun).

5.2 Bostadsanpassning - i urvalsgruppen

Policyn i Sverige har i många år varit att underlätta för äldre att bo kvar i sina hem så länge som möjligt (Omvårdnadsnämnden, 2010). Som exempel ska Socialnämnden ”verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service” (5 kap. 5 § SoL). Det finns även andra sätt att underlätta för de äldre att bo kvar så länge som möjligt i sina egna hem såsom genom bostadsanpassning av den egna bostaden, vilket regleras av lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag mm. Exempel på bostadsanpassning är att ta bort trösklar, ta bort badkar och istället installera en duschplats, bygga en ramp till entrén, installera automatiska dörröppnare och olika specialhissar.

Syftet med ovan nämnda lag är att ge människor med funktionsnedsättning en möjlighet till ett självständigt liv i ett eget boende. Funktionsnedsättning är en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Funktionshinder är däremot de begränsningar som en funktionsnedsättning innebär för en person i förhållande till omgivningen. Bidrag till bostadsanpassning söks av fastighetsägaren¹² hos den egna kommunen, vilken även gör bedömningen om bidrag beviljas (www.Boverket – Vägledning: Bostadsanpassningsbidrag).

Av de ansökningar om bostadsanpassningar som inkom till kommunerna i urvalet under 2013 varierade andelen ansökningar som blev beviljade kraftigt. I en kommun var det ca 50 procent av ansökningarna som beviljades, i en annan 67 procent och som mest beviljades 100 procent enligt de personer som intervjuades. Varför andelen beviljade skiftade så pass mycket kan inte denna studie besvara, men med stor säkerhet kan sägas att skillnaden i detta urval inte kan förklaras av kommunernas olika karaktär dvs. storstadsregion kontra större städer eller glesbygd då det är Stockholm, Uppsala och Ragundas kommun som ligger i topp. Inte heller kan det förklaras av kommunens folkmängd, eftersom det var bland de fem glesbygdskommunerna som extremvärdena 50 procent och 100 procent återfanns. Samtidigt så kan vi inte bortse från att vi kanske fångat extremer och att ett större urval skulle kunnat ge en klarare bild.

På frågan om hur kommunen resonerar kring bostadsanpassning, dvs. om de har en strategi som att de till exempel uppmuntra brukare att i första hand anpassa sin bostad, jämfört med att flytta till vård- och omsorgsboende eller senior-/trygghetsbostäder varierade svaren kraftigt mellan kommunerna. En glesbygdskommun och en kommun i storstad förespråkar bostadsanpassning i första hand (representanter Överkalix och Gävle kommun). Men, som nämndes tidigare framkom vissa skillnader i svaren, såsom:

Vi vill att människan ska bo där den vill bo. Om det underlättar med bostadsanpassning så är det bra. Det är handläggaren som gör avvägning. Däremot har vi inte någon uttalad strategi för att endera uppmuntra till bostadsanpassning eller att uppmuntra sökanden att

¹² Alternativt av hyresgästen med medgivande av fastighetsägaren om man bor i en hyresrätt.

flytta. Vi ser det som att det är den sökande som måste göra det valet. (Representant Ragunda kommun).

Både och. Handläggarna tänker i ett längre perspektiv. Är det uppenbart att de [brukarna] inte kommer att bo hemma i ett längre perspektiv så beviljas de inte. Byter de bostäder inom beståndet och flyttar till något som inte är anpassat, nekas de [gäller hyresfastigheter men inte bostadsrätter]. (Representant Vansbro kommun).

Ingen kan tvingas att ansöka om äldreboende istället, men det händer att arbetsterapeuten som avgör om bostadsanpassningen frågar om de funderat på att söka äldreboende istället. (Representant Vallentuna kommun).

Representanternas uttalanden tyder på att kommunerna har lite skilda utgångspunkter, då några utgår från individens situation medan andra utgår från det mer praktiska och ekonomiska, eller helt enkelt utifrån riktlinjer och rutiner.

5.3 Samverkan inom kommunen och över kommungränser – i urvalsgruppen

Kommuners boendeplanering för en åldrande befolkning har behov av samverkan både med andra aktörer på bostadsmarknaden och internt inom kommunens egen organisation (Blume och Wikman, 2013a, 2013b). Vad gäller de tio kommunernas samordning och helhetssyn av bostadsanpassning, hemtjänst samt vård och omsorgsboende mellan olika avdelningar i kommunen framkom vissa skillnader i urvalsgruppen. Representanterna från sju av kommunerna ansåg att de hade samverkan i någon utsträckning, dock på olika nivåer. Att samverkan till viss del kan underlättas av kommunens storlek återspeglas i några av respondenternas svar från glesbygdskommuner samtidigt som svaren även indikerar att samverkan saknas i ett större helhetsperspektiv. Några citat återges nedan för att spegla respondenternas tankar kring samverkan:

Bostadsanpassning handläggs på samma avdelning som de biståndshandläggare som handlägger hemtjänst och särskilt boende. (Representant Uppsala kommun).

Samverkan sker dagligen – det vill säga hela tiden. Cheferna sitter tillsammans, gemensamma utbildningar, regelbunden uppföljning av fastighetsbeståndet. Man gör även husronder tillsammans med Tekniska avdelningen, samt är med vid ombyggnaden. (Representant Torsby kommun).

Korta kontaktvägar emellan eftersom att det är en liten kommun. [...] Saknar strategisk tanke kring boendeplanering. Inget helhetsperspektiv. (Representant Vansbro kommun).

Har börjat diskutera samverkan över gränserna. Om vi ser ett behov hos oss, så påverkar det även andra förvaltningar i kommunen. (Representant Ragunda kommun).

Ett fåtal av kommunerna berörde även explicit bostadsanpassning i relation till samverkan inom kommunen, inom den egna avdelningen, mellan avdelningar och hur det hanteras som en enskild del i en större process såsom:

Samverkan sker med biståndshandläggare och de som beslutar om bostadsanpassning. (Representant Vansbro kommun).

Samverkar med andra förvaltningar. Om bostadsanpassning sker så kan man slippa övriga utgifter. Dock är de flesta byggnader byggda utan hiss då de är från 1960-talet, så flytt kan bli aktuell för att få möjlighet att kunna komma ut. (Representant Skellefteå kommun).

Ingen samordning mellan bostadsanpassning, hemtjänst, äldreomsorg och omsorg. (Representant Stockholms kommun).

Bostadsanpassningen kommer in i ett senare skede. Är inte med i kedjan. Stadsbyggnadskontoret jobbar på fullmakt från sökanden [brukaren]. Bostadsanpassningen är redan beslutad när beställningen kommer till stadsbyggnadskontoret. De utför i sin tur ombyggnaden och har ett antal olika företags som de anlitar för detta. (Representant Sundsvalls kommun).

Samverkan nämndes även i relation till om kommunerna ekonomiskt räknat på när det inte längre är lönsamt för kommunen med hemtjänst och då det istället kan vara lönsamt att flytta en individ till ett äldreboende, men här gällde samverkan mellan kommuner vad gäller resurser, planering och framtagande av gemensamma avtal:

Har samverkan med andra kommuner. Vi får mer frågan från andra kommuner än att vi frågar dem. Vi tar de som ligger nära kommungränsen gällande både hemtjänst och särskilt boende. Geografiska lägen försöker man samverka om. (Representant Överkalix kommun).
För en diskussion med de andra kommunerna i länet, Jämtlands län har en tydlig struktur på hur man samverkar både mellan kommunerna och mellan kommunerna och landstinget. (Ragunda kommun).

Vad gäller själva brytpunkten då kostnaden för hemtjänst överstiger kostnaden för vård och omsorgsboende uppskattade de flesta kommunrepresentanterna till någonstans mellan 120-130 timmar/månad. I en kommun berättade man att de fått räkna ut brytpunkten, då de måste ha data som styrker deras beslut då brukare överklagat besluten (representant Sundsvalls kommun). I en annan kommun uppgav man däremot ett högre värde på 160 timmar som brytpunkt (representant Vallentuna kommun). I en glesbygdskommun, som även angav att de var en av landets tio kommuner som hade högst kostnad för vård och omsorgsplatser, hade de brukare med högst antal timmar hemtjänst på 100 timmar/månaden. Värt att notera är att de inte menade att 100 timmar är brytpunkten, istället angav de att:

Vi har en väldigt kostnadseffektiv hemtjänst. Men när de väl vill får de plats. (Representant Överkalix kommun).

En annan glesbygdskommun som hade få timmar per brukare angav att den största kostnaden vad gäller hemtjänst är avstånden. Samtidigt har de sen ett antal år likt många andra kommuner förespråkat att:

Vårda hemma så länge som möjligt, men nu har vi börjat räkna på det, vi blev chockade. (Representant Ragunda kommun).

Sammantaget tyder detta på ett behov av en gemensam strategisk plan vad gäller äldre frågor inom kommunerna i urvalsgruppen. Viss samverkan sker dock, men på olika sätt och på olika nivå i respektive kommun. Måhända ser behovet av ökad samverkan olika ut för kommunerna, beroende på allt från kommunernas befolkningsmängd till kommunernas verksamhetsstruktur och kultur men, värt att poängtera är den upplevda svårigheten för vissa kommuner att få till en helhetssyn över den åldrande befolkningens behov.

5.4 Kommunens trygghetstjänster

Hälften av de tio kommunerna i urvalsgruppen erbjuder någon form av fixartjänster för de som uppnått en viss ålder. Åldersgränsen för dessa fixartjänster varierar från mellan 65 och 75 år. Kommunerna erbjöd detta utifrån trygghetsaspekten för den äldre, för att undvika klättring och förhindra fallolyckor (representanter Torsby, Sollefteå, Gävle, Vallentuna och Stockholms kommun).

Samtliga kommuner följde diskussionerna gällande mer moderna hjälpmedel såsom e-hemtjänst, "skype"-möten med bild och nattlig kameraöversyn. En av de fördelar som sju kommuner nämnde var den trygghet som en dylik teknik skulle kunna medföra för brukaren:

Kamera vore i och för sig bra då det skulle kunna användas som en Trygghetsfaktor samt att man inte stör brukaren när denne sover. (Representant Vansbro kommun).

Förutom att man i en av glesbygdskommunerna påpekade att problemet med tekniken för dem är att det inte finns bredband överallt i kommunen (representant Överkalix kommun), framkom att ersättning av människa med en maskin sågs som något man först måste utvärdera.

Tekniken kan hjälpa till viss del och underlättar larm, men kan aldrig ersätta larm. Man tappar då den sociala biten. När det var översvämning och storm här hade man nattpatruller – om man har e-tjänst med "joyce care" och "japansk robot" som man pratar om just nu så behövs en liknande "krisplan" om man får till exempel strömavbrott. Risker är ju också att man drar ned på personal när man ökar teknikinslagen. (Representant Sollefteå kommun).

Bara den används på ett humant sätt. Detta speciellt då det är brist på arbetskraft. (Representant Vansbro kommun).

Ser det som en service, de äldre tycker det är fantastiskt: att inte bli väckt på natten etc. Det är de äldre som vill ha detta. (Representant Stockholms kommun).

Sammantaget ser kommunerna i urvalsgruppen enligt kommunrepresentanterna mycket positivt på den tekniska utvecklingen, samtidigt som vissa, enligt ovan, poängterar att en viss försiktighet och utvärdering bör göras innan implementering.

6 Avslutande reflektioner

I Sverige är det staten som ansvarar för att det finns rättsliga och ekonomiska förutsättningar för att bostadspolitiken ska kunna fungera medan det är kommunernas ansvar att planera och genomföra bostadsförsörjningspolitiken. Trots detta kunde vi se att det var ett antal kommuner som inte hade någon explicit plan vad gäller bostadsförsörjningen. Bostadsförsörjningsplanen ska ses som ett verktyg vilket underlättar för kommunerna att ta fram mål och planera insatser, bedöma och verka för målpuppfyllelse och kartlägga och skapa förutsättningar för alla ska kunna leva i goda bostäder inom kommunen. Vad gäller den äldre befolkningen genomlystes vilka boendeformer som finns och vilket framtida behov som behövs inom kommunen, vilket underlättar för att kunna planera för möjligheten för t.ex. äldre att flytta till attraktiva och mer anpassade bostäder. Enligt intervjuer med vissa kommuners representanter i urvalsgruppen hade några kommuner integrerat bostadsförsörjningsplanen i översiktsplanen, men som representanten från Boverket kommenterade är en nackdel med detta att det inte blir samma genomgripande analys av bakomliggande faktorer. En genomgripande analys och framtida prognos av bostadsmarknaden kan i sin tur underlätta för tillkomsten av ett utbud av olika boendeformer finns i kommunen, genom att nuvarande och framtida behov belyses för både kommun, allmännyttan och privata aktörer såsom fastighetsbolag.

I Riksrevisionens rapport om äldreboende i avfolkningsorter (2013/14:247) konstateras att förutsättningarna för bostadsmarknaderna och byggande skiljer sig åt mellan kommunerna i Sverige. Vissa kommuner har bostadsöverskott medan andra har bostadsbrist. Detta framgick också tydligt i sammanställningen av bostadsmarknadsenkäten 2014 där hälften av kommunerna i Sverige anger att man har bostadsbrist. Skillnaderna i detta avseende är också stora i de 10 studerade kommunerna.

Detta kan också kopplas till en annan slutsats som kan dras av denna studie och det är att det saknas samstämmighet för vad olika bostadsformer innebär i de tio kommunerna. Denna begreppsförvirring vad gäller de tre boendeformerna vård- och omsorgsboende, trygghetsbostäder och seniorbostäder finns som tidigare forskning visat både på nationell och lokal nivå. Detta kunde vi även se när vi ställde Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014 mot de intervjuer som vi genomfört med kommunrepresentanter i förstudiens urvalsgrupp av kommuner.

Bostadsutbudet vad gäller vård och omsorgsboende, trygghetsbostäder och seniorbostäder i studerade glesbygdskommuner och kommuner med svaga bostadsmarknader är relativt likartat. Av dessa fem kommuner bedömer fyra av fem att de har balans vad gäller vård och omsorgsboende och ingen kö till dessa boendeplatser, fyra av fem har inte trygghetsbostäder i kommunen och fyra av fem har seniorbostäder. I urvalsgruppen storstad har båda kommunerna överskott av vård och omsorgsboende och ingen kö till boendeplatser. Samtliga har trygghetsbostäder. I större städer är situationen en annan där två av tre har underkott av vård och omsorgsboende och det är lång kötid i en av dessa kommuner. Övriga kommuner i urvalsgruppen större stad har inte kö som överskrider de tre lagstadgade månaderna. Samtliga har trygghetsbostäder och seniorbostäder. Förmedling av trygghetsbostäder förmedlas vanligast via kommunerna (i sju av tio kommuner).

En annan del som berördes i studien var om kommunerna i urvalsgruppen har proaktiv eller reaktiv information och rådgivning. Det visade sig att respondenter från fyra av tio kommuner anser att de har uppsökande verksamhet. Av de i förstudien ingående tio kommunernas hemsidor framgår vidare att samtliga kommuner har ett pensionärsråd, vilket är ett organ för samråd och ömsesidig information mellan kommunen och företrädare för pensionärernas riksorganisationer inom

kommunen. När det gäller rådgivning har vissa kommuner valt att dela upp ansvaret för detta mellan olika enheter. Kommunernas rådgivning är även den mer reaktiv än proaktiv till sin karaktär. Under intervjuerna har även en kommun lyft fram att en debatt efterfrågas om det egna ansvaret för det framtida boendet där kommunerna vill fokusera på om individen själv flyttar i tid. Detta torde med tanke på bostadsmarknaden vara en intressant fråga att lyfta i samhällsdebatten och är även något som vi kommer att beröra i den efterföljande studien då faktorer som påverkar om en individ väljer att flytta eller bo kvar undersöks. Samtidigt ställer vi frågan i denna rapport om inte delar av ansvaret också ligger på kommunerna att se till att det finns en tydlig bostadsplan och även att det finns tillgänglig information om vilka möjligheter som finns till olika boendeformer för äldre.

De flesta kommuner har som huvudpolicy att så länge som möjligt erbjuda hemtjänst i den vanliga bostaden, bl.a. av ekonomiska skäl. Ju äldre personen blir och ju mer rörligheten går ner så blir emellertid denna lösning mer och mer problematisk, inte minst för ensamstående pensionärer. En brytpunkt kommer i regel någon gång i åldern 75-85 år. Alla kommuner erbjuder vård- och omsorgsboende och demensboende och för den sjuke pensionären kan bostadsfrågan normalt lösas relativt snabbt. En viktig fråga för framtiden är dock hur vi ska se på boendet för de äldsta, men fortfarande relativt friska, pensionärerna. Ska kommunen av sociala skäl ha en skyldighet att se till att det finns trygghetsbostäder, dvs. icke behovsprövade äldreboende med viss personal, till överkomliga priser?

Kommunens incitament att erbjuda sådana kan vara större i glesbygdskommuner där högre reskostnader gör det mindre hållbart med ett stort antal hemtjänstbesök. I de större städerna oroas vi av ett scenario där "marknaden" erbjuder relativt dyra trygghetsbostäder som i första hand vänder sig till grupper med bättre ekonomi, medan främst ensamstående pensionärer med sämre ekonomi bor kvar i sitt relativt billiga boende och får en daglig ström av hemtjänstbesök. En risk med denna segregering är att den äldre isoleras mer och mer när rörligheten avtar även om individen är relativt frisk. I vår nästa rapport ska vi återkomma till lite ekonomiska analyser av hur kombinationer av bostadsbidrag och statligt stöd fungerar idag och skulle kunna fungera i framtiden. Sedan handlar det självklart också om politiska målsättningar. Ska det t.ex. vara en rättighet för alla som fyllt 75 år att kunna flytta in i en trygghetsbostad till ett rimligt pris?

Referenser

- Abrahamsson, M. 2004. Bostadsval och boendepreferenser – en översikt av tidigare studier, I Malmberg, Abrahamsson, Magnusson och Berg (red.) *Från eget småhus till allmännyttan*, Rapport 10. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Blume, E. och Wikman, L. 2013a. Boendeplanering bygger på samverkad, i Wiklund och Melin (red). *Bo bra på äldre dar*. Malmö: Exaktaprinting, s. 115-132.
- Blume, E. och Wikman, L. 2013b. Samverkan som grund för planeringen, i Wiklund och Melin (red). *Bo bra på äldre dar*. Malmö: Exaktaprinting, s. 133-139.
- Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen, Rapport 2012:12
- Bryman, A. och Bell. E. 2005. *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Malmö: Liber ekonomi.
- Budgetunderlag 2012-2014 bilaga: Analys av svaga bostadsmarknader. Statens kreditnämnd. 2006. Dnr. 52-308/06
- Burgess, G. 2012. Housing an Ageing Population: Housing Options and the Value of Information and Advice to Older People in England. Konferenspaper presenterat vid *ENHR*.
- Dunsire, A. 1973. The Rise of Comparative Administration, I Dunsire (red.) *Administration: The Word and the Science*. London: Martin Robertson. s. 134-152.
- Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder mm
- Förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- Kommittédirektiv 2013:68 EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik, Socialdepartementet
- Kommittédirektiv 2014:44 En förbättrad bostadssituation för äldre
- Kulander, M. 2013. *Do the elderly move at the right time?* Lic.-avh. Stockholm: Kungliga tekniska högskolan.
- Länsstyrelsens medverkan i rullande översiktsplanering Rapport nr 2011:8, Länsstyrelsen i Stockholm
- Omvårdnadsnämnden, 2010
- Regeringens Proposition 1992/93:58 om Bostadsanpassningsbidrag mm.
- Regeringens skrivelse (skr 2013/14:247) om Riksrevisionens rapport om bostäder för äldre i avfolkningsorter
- Riksrevisionens granskningsrapport (RIR 2014:2) Bostäder för äldre i avfolkningsorter
- Regeringsformen (1974:152)
- SFS (1991:900) Kommunallag

SFS (2000:1383) Lag om kommunerna bostadsförsörjningsansvar mm (BFL)

SFS (2001:453) Socialtjänstlag (SoL)

SFS (2010:879) Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

SFS (2010:900) Plan- och bygglag

SOU 2008:113. Bo bra hela livet. Äldreboendedelegationens slutbetänkande

Socialstyrelsens rapport (2011-1-12) Bostad i särskilt boende är den enskildes hem. Publicerad www.socialstyrelsen.se, januari 2011.

Socialstyrelsens rapport (2012-12-16) Kartläggning av kommunernas och landstingens former för samråd – med organisationer som företräder äldre och personer med funktionsnedsättning. Publicerad www.socialstyrelsen.se, december 2012.

Svenska dagbladet. 2014. Så kan bostadskrisen lösas. Publicerad 2014-06-12. www.svd.se/opinion/brannpunkt/sa-kan-bostadskrisen-losas_3650242.svd.

Wetterberg, G. 2013. Dagens situation – framtidens utmaningar i Wiklund och Melin (red). *Bo bra på äldre dar*. Malmö: Exaktaprinting, s. 15-23.

Webbadresser

www.msb.se – ”Fyra äldre dör varje dag i en fallolycka – MSB:s kampanj ”Peppar peppar” ska öka säkerheten”. 2014-09-10. Publicerad 2013-09-30.

www.kunskapsguiden.se – ”Boende för äldre personer”

www.kolada.se

www.boverket.se – ”Bostadsmarknadsenkäten 2014”

www.boverket.se – ”Vägledning: Bostadsanpassningsbidrag”

www.regeringen.se

Bilaga 1 Intervjufrågor till kommuner

Inledande presentation av projektet *Vad påverkar äldres val av boende* och om oss. Våra frågor gäller boendeutbudet i er kommun gällande äldre. Med äldre menar vi från 55+.

Kommun:

Respondent:

Titel på respondent:

1. Befintligt utbud

Behovsprövat

- Vad har ni för olika typer av boendeformer?
- Hur definierar ni dessa boenden i er kommun?
- Vilka kötider har ni på dessa?
Förtydliga: är dessa kötider beräknade på enbart brukarens förstahandsval?:
Gällande transferkö (om denne inte fått det boende den sökt dvs förstahandsval):
Har ni även "parboenden", hur många och vad har ni för riktlinjer?
- Hur görs behovsprövningen? Vilka kriterier har man? (fysiskt, psykiskt, ekonomiskt?) upplevd oro/otrygghet??

Ej behovsprövat

- Vad har ni för olika typer av boendeformer (ex anpassat boende (dels seniorbostäder och dels trygghetsbostäder)?
- Hur definierar ni dessa boenden i er kommun?
- Vilka kötider har ni på dessa?

2. Planerat utbud/Strategi

Äldreboende

- Planerat utbud/strategi gällande Äldreboende/Särskilt boende.
 - A) Hur många platser finns idag?
 - B) Hur många är planerade (minskning/ökning)?
 - C) Har ni olika typer av äldreboende?
- Ekonomiska villkor Äldreboende.
 - A) Vad kostar en plats (hyra)?
 - B) Vad kostar maten?
 - C) Vad kostar vården?
 - D) Vilken/vilka av dessa delar är inkomstprövat?

Hemtjänst

- Strategi gällande Hemtjänst
 - A) Hur många har hemtjänst idag?
 - B) Hur många har ni uppskattat behöver hemtjänst i framtiden (minskning/ökning)?
- Ekonomiska villkor Äldreboende.
 - A) Vad kostar maten?

- B) Vad kostar vården?
C) Vilken/vilka av dessa delar är inkomstprövat?

- Står er kommun även för hemsjukvård eller ligger det fortfarande på landstinget?
- Sker det någon praktisk samordning mellan äldreboende & hemtjänst?

3. Bostadsanpassning

- Hur många ansökningar görs/år och hur många beviljas?
- Hur resonerar kommunen kring bostadsanpassning. Dvs. vilken strategi har ni? Uppmuntrar ni brukare att i första hand anpassa sin bostad, jämfört med att flytta till äldreboende (kommunalt)/tryggt boende (kommunalt alternativt privat)?

4. Fastighetsbolag

- Vad är det Kommunala bostadsbolagets roll i er verksamhet och vilka är de?
- Har Privata bostadsbolag någon roll i er verksamhet och vilka är de?

5. Information

- Vilken information finns och hur sprider man den samt ev. målgrupp?
- Proaktiv eller reaktiv informationsspridning?

6. Rådgivning

- Vilken Rådgivning erbjuds via kommun eller annan aktör?
- Proaktiv eller reaktiv rådgivning?

7. Helhetssyn och övriga frågor

- Hur ser kommunen på helheten vad gäller bostadsanpassning, hemtjänst, äldreboende mm? Samverkar olika enheter?
- Har man ekonomiskt räknat på när det inte längre lönsamt med hemtjänst, med bostadsanpassning respektive när det är mer lönsamt att flytta någon till ett äldreboende?
- Har ni någon Dagverksamhet? Har ni planerat för någon ändring av Dagverksamhet (minskning/ökning)?
- Erbjuder kommunen extraservice på något sätt såsom "vaktmästare"?
- Erbjuder ni hjälp till äldre som vill flytta inom det ordinarie beståndet?
- Hur ser ni på e-hemtjänst all a Västerås? Allt från skype möten med bild till nattlig kameraöversyn.