

Handläggare  
Bo Engström

Datum  
2018-04-26

Diarienummer  
ALN 2018-0225

## Serviceboende – ny särskild boendeform för äldre

### Förslag till beslut

Äldreförvaltningen föreslår äldrenämnden besluta

- att** under förutsättning att de lagförslag som nu bereds träder i kraft under 2019, införa en ny särskild boendeform för äldre benämnd serviceboende som mellanboendeform mellan ordinärt boende och vård- och omsorgsboende,
- att** äldreförvaltningen får i uppdrag att närmare utreda och förbereda införandet av serviceboende samt inom uppdraget utreda vilka trygghetsbostäder som kan omvandlas till serviceboende alternativt övergå till att bli seniorbostäder, och
- att** under hösten 2018 fortlöpande återkomma till nämnden med rapporter kring hur arbetet framskrider.

### Sammanfattning

Socialdepartementet har föreslagit att kommunerna ska få möjlighet att inrätta en mellanboendeform för äldre i form av en ny särskild boendeform. Lagförslaget bereds med planerat ikraftträdande fr.o.m. april 2019. Den nya särskilda boendeformen benämns även för serviceboende. Socialdepartementets förslag påminner i mycket om att återinföra den tidigare särskilda boendeformen benämnd servicehus.

I ärendet föreslås ett succesivt införande av den nya särskilda boendeformen i Uppsala. Samtidigt föreslås att det utreds hur nuvarande trygghetsbostäder successivt kan omvandlas till att bli servicebostäder, vilka därigenom får en högre servicenivå, alternativt övergår till att bli seniorbostäder på den ordinarie bostadsmarknaden. Med det sker samtidigt en renodling av boendalternativen för äldre. Samtidigt är viktigt att verka för fortsatt stimulans av seniorbostäder på den ordinarie bostadsmarknaden. För samtliga bostadsalternativ finns möjligheter till statligt investeringsstöd.

### Ärendet

Socialdepartementet har genom två promemorior föreslagit att kommunerna ska få möjlighet att inrätta en ny särskild boendeform. För närvarande bereds en lagrådsremiss. Sikte finns på

proposition före midsommar i år och planerat ikraftträdande är den 2 april 2019. Den nya boendeformen ska vara anpassad för äldre med hemtjänst som upplever otrygghet i boendet, men inte har ett vård- och omsorgsbehov som kräver insatser dygnet runt. I den nya boendeformen ska de äldre erbjudas möjlighet till gemensamma måltider och umgänge. Individuell hjälp i hemmet ska även i det nya särskilda boendet ges i form av hemtjänst. Vidare ska finnas möjlighet till hemsjukvård. Inga krav finns på personal dygnet runt i den nya särskilda boendeformen.

Äldreförvaltningen välkomnar en ny särskild boendeform. Bedömningen görs att det finns ett stort behov av ett sådant alternativ, mellan ordinärt boende och vård- och omsorgsboende. Till skillnad från äldrebostäder på den ordinarie bostadsmarknaden kommer den nya boendeformen inte kräva kötid eller kapital för tillträde. Avgörande blir istället den sociala bostadssituationen och den enskildes hjälpbehov. Sedan servicehusen försvunnit har möjlighet saknats att bereda äldre med hemtjänst, som också upplever otrygghet, tillgång till en biståndsprövad boendeform. För plats i ett vård- och omsorgsboende krävs behov av vård och omsorg dygnet runt. Som socialdepartementets förslag är utformat påminner det nya serviceboendet i mycket om att återinföra de tidigare servicehusen. Något som tidigare också uppfattades som en mycket bra boendeform av många äldre.

På den ordinarie bostadsmarknaden finns för närvarande så kallade trygghetsbostäder respektive seniorbostäder. För den förstnämnda kategorin utbetalar Uppsala en subvention, avseende värdinna dagtid och gemensamhetsutrymmen. Någon formell skyldighet att utbetala sådan subvention finns dock inte. Däremot har funnits (och finns fortfarande), i den mån statligt investeringsstöd använts vid uppförandet, skyldighet för fastighetsägaren att det finns utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation och personal som dagligen på olika sätt kan stödja de boende

Nuvarande trygghetsbostäder har haft svårt att leva upp till den trygghet som möjligen kan förväntas utifrån boendets benämning. Förväntan har inte sällan varit mer än en anpassad fysisk miljö, med skiftande kvalitet, samt en värdinna på dagtid under vardagar. Här uttalas inte sällan besvikelse av de boende. Den omständigheten har varit ett drivande motiv bakom att utreda vilka trygghetsbostäder som kan omvandlas till servicebostäder. I samband med det också utveckla boendet så att en annan servicenivå säkerställs. Trygghetsbostäder som inte lämpar sig för en sådan omvandling, övergår istället att bli seniorbostäder. I processen sker en renodling av boendalternativen för äldre, med servicebostäder, vård- och omsorgsbostäder genom kommunen, respektive seniorbostäder på den ordinarie bostadsmarknaden. Trygghetsbostäder upphör som bostadskategori och i Uppsala och den kommunala subventionen kring desamma avvecklas.

Av de inventeringar som förvaltningen gjort finns en större efterfrågan på den nya boendeformen än tillgången. Initialt bedöms behovet ligga någonstans kring minst 300 bostäder. Behovet bedöms kunna tillgodoses genom omvandling av nuvarande bestånd av trygghetsbostäder samt viss nyetablering av servicebostäder. Det senare kan ske genom såväl ny- som ombyggnation. I det senare fallet är angeläget att öka utbudet på den nya boendeformen även på landsbygderna.

I medborgardialogen inom Äldrevänlig stad har framkommit att många äldre upplever svårigheter att förändra och ställa om sin boendesituation. Det handlar både om brist på boendialternativ, t.ex. seniorbostäder, och ekonomiska hinder. Det senare kan också tala för tillkomsten av en ny särskild boendeform som serviceboendet. I än högre grad aktualiseras dock behov av ett större utbud på seniorbostäder på den ordinarie bostadsmarknaden, gärna i form av prisvärda hyresrätter. För det finns för närvarande också ett statligt investeringsstöd som kan nyttjas. Angeläget är därför att även verka för fortsatt stimulans av seniorbostäder på den ordinarie bostadsmarknaden.

Med tillgång till serviceboendet förväntas behovet av vård- och omsorgsboende minska. Då boendeformen ger större möjligheter för äldre att leva ett självständigt liv förväntas också hjälpbehovet minska. Sammantaget förväntas på sikt kostnadsbesparingar med införande av fler mellanboendeformer för äldre.

Äldreförvaltningen

Carina Juhlin  
Förvaltningsdirektör



Handläggare  
Bo Engström, planchef

Datum  
2018-03-28

Diarienummer  
ALN-2018-0225

## Serviceboende – en ny särskild boendeform

## Innehåll

Sammanfattning .....	3
Bakgrund .....	4
Förslag om ny särskild boendeform initierar planarbete.....	4
En ny särskild boendeform under benämningen ”mellanboende” eller ”serviceboende” .....	4
Varför en ny särskild boendeform? .....	6
Vilken kunskap finns kring de nuvarande ”mellanalternativen” på den ordinarie bostadsmarknaden? .....	7
Strategiska överväganden.....	9
Risk för förvirring?.....	9
Några möjliga vägval? .....	10
1. Återställande .....	10
2. Nybyggnation respektive samlokalisering av serviceboende med vård- och omsorgsboende.....	10
3. Nybyggnation av seniorbostäder – ej under benämningen trygghetsbostäder.....	11
Vad gäller formellt juridiskt kring den nya boendeformen? .....	13
Möjliga vägar framåt.....	15
Eventuellt pilotprojekt i Gottsunda .....	15
Utreda möjligheterna att omvandla nuvarande trygghetsbostäder .....	15
Slopande subventioner av trygghetsbostäder .....	16
Nybyggnation av servicebostäder .....	17
Slutord.....	18
Positiv renässans för gammal idé .....	18
Möjlighet till högre livskvalitet för äldre - kostnadsminskningar för kommunen .....	18

## Sammanfattning

Inom socialdepartementet bereds för närvarande ett förslag till en ny särskild boendeform för äldre; mellanboende (även benämnt serviceboende i förslaget). Boendeformen är tänkt som ett alternativ för äldre i behov av hjälp och annan lättåtkomlig service i bostaden. Ett boendevalternativ ”mellan” det egna hemmet och ett vård- och omsorgsboende med omsorg dygnet runt. På den ordinarie bostadsmarknaden finns samtidigt andra ”mellanalternativ” i form av så kallade seniorbostäder och trygghetsbostäder.

Förslaget kring den nya boendeformen bereds med tänkt ikraftträdande fr.o.m. den 2 april 2019. Samtidigt väcker förslaget frågor kring konsekvenser och möjliga handlingsvägar i det lokala sammanhanget. Ett antal överväganden och förslag presenteras i denna promemoria.

# Bakgrund

## Förslag om ny särskild boendeform initierar planarbete

I samband med presentationen av den statliga utredningen kring en nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (SOU 2017:21), aviserade socialminister Åsa Regnér behovet av en ny mellanboendeform för äldre. Inom socialdepartementet tillsatts en utredning vilken utmynnade i en promemoria (Ds 2017:12). I promemorian presenteras förslag som förtydligade möjligheten för kommunerna att erbjuda särskilt boende även för äldre utan omfattande vård- och omsorgsbehov. I socialtjänstlagen (2001:453, 5 kap, § 5), föreslogs följande tillägg, i kursiv stil nedan:

”Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

*Kommunen får även inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service.*

Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.”

Förslaget skickades ut på remiss i mars 2017 och under beredningen framkom att några frågor behövde utredas ytterligare. Mot den bakgrunden utarbetades ytterligare en promemoria, vilken presenterades i januari i år, ”Förutsättningar för vissa särskilda boendeformer för äldre” (Ds 2017:68). Där redovisas ytterligare förslag kring den nya särskilda boendeformen, med tänkt ikraftträdande den 2 april 2019.

Promemoriorna från socialdepartementet har rönt visst intresse och uppmärksamhet från kommunledningen i Uppsala. Det har också föranlett initiativ till ett planeringsarbete inom äldreförvaltningen kring den nya särskilda boendeformen. Planeringsarbetet genomförs i samarbete med stadsbyggnadsförvaltningen i Uppsala.

## En ny särskild boendeform under benämningen ”mellanboende” eller ”serviceboende”

I nämnda promemorior används benämningen ”mellanboende”, liksom även ”serviceboende”, som benämning på den nya boendeformen. Termen ”mellanboende” är vald med syfte på att boendeformen ska utformas som ett alternativ för äldre mellan det ordinarie boendet (det egna hemmet) och vård- och omsorgsboendet med tillgång till dygnet-runt-omsorg. Samtidigt är viktigt att inte förväxla förslaget till den nya särskilda boendeformen med de bostadsalternativ som redan finns på den ordinarie bostadsmarknaden. Boendalternativ som fyller en snarlik funktion, i bemärkelsen att vara ”mellanalternativ” mellan det ordinarie boendet (det egna hemmet) och ett särskilt boende, nämligen s.k. seniorbostäder respektive trygghetsbostäder.

Det som alltså formellt skiljer den föreslagna boendeformen från befintliga senior- och trygghetsbostäder, är att den föreslås tillhandahålls som *en särskild boendeform utifrån socialtjänstlagen*. Det innebär alltså att den kommer att föregås av någon form av



handläggning och utredning, möjligen i förenklad form som utmynnar i ett beslut, före det att möjlighet ges till inflyttning.

Av promemoriorna och de föreslagna lagändringarna framgår också att det i det nya mellanboendet/serviceboendet ska finnas lättåtkomlig service; ”i regel är det fråga om behov av sådan omsorg som kan ges inom ramen för hemtjänst” (Ds 2017:12, s 88). Det betyder i praktiken att det, liksom vid all hemtjänst, ska göras en utredning av den enskildes hjälpbehov och fattas individuella beslut om ramarna för hjälpen. Med den föreslagna juridiska konstruktion kring boendeformen finns likhet med de tidigare s.k. servicehusen, vilka administrativt omgärdades av två beslut, ett kring själva boendet och ett annat kring hjälpinsatserna (hemtjänsten).

### Faktaruta kring senior- och trygghetsbostäder

Boverket (2014) definierar *seniorbostäder* som bostäder avsedda för personer över en viss ålder, t.ex. 55 år och äldre och som inte inrättas med stöd av socialtjänstlagen (SoL) eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och inte förutsätter beslut enligt SoL eller LSS. Bostäderna är ofta utformade utifrån äldres behov av tillgänglighet. På vissa seniorboenden finns en gemensamhetslokal för olika aktiviteter som de boende i första hand själva ska svara för. Det kan också finnas kök och matsal för gemensam matlagning och umgänge. Av samma myndighet definieras *trygghetsbostäder* som en boendeform som har tillkommit för att ge äldre som önskar det tillgång till större gemenskap och trygghet. För att flytta in i en trygghetsbostad behövs inte heller biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Det finns en stor variation av trygghetsbostäder runt om i landet, även om trygghet, tillgänglighet, gemensamhetsutrymmen och särskild personal är gemensamma nämnare för många. För att tidigare få statligt investeringsstöd för trygghetsbostäder måste det finnas utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation och personal som dagligen på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider. Bostäderna skulle innehas av personer som fyllt 70 år. När det gäller makar, sambor eller syskon räckte det att en av personerna hade fyllt 70 år. I de senaste investeringsstödet för inrättande av sådana bostäder har åldersgränsen sänkts till 65 år. Samtidigt ha stödet fått en bredare inriktning mot bostäder för äldre och inte specifikt mot det som benämns trygghetsbostäder. Dock ska det vara frågan om hyresbostäder, likaså måste det finnas utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation och personal som dagligen på olika sätt kan stödja de boende.

I Uppsala, liksom i drygt hälften av kommunerna med senior- och trygghetsbostäder, kännetecknas trygghetsbostäderna även av att kommunen betalar ut subventioner. Kommunen har dock ingen formell skyldighet att subventionera boendeformen. I Uppsala gäller subventionerna lokaler, tillgång till gemensamhetsutrymmen och en värdinna som stimulerar till aktivitet och gemenskap under vardagar.

### Varför en ny särskild boendeform?

I den första departementspromemorian (Ds 2017:12) framkommer att en konstaterad *brist på boendialternativ* specifikt avsedda för äldre, utgör en del av bakgrunden till förslaget om inrättandet av en ny särskild boendeform. Behov finns att tillskapa ett större utbud på boendialternativ mellan det ordinarie boendet och vård- och omsorgsboendet. Som ett motiv nämns också att äldres rörlighet på boendemarknaden kan vara begränsad av *ekonomiska skäl*. Exempelvis kan skillnaden i boendekostnad mellan en äldre och en nyare bostad vara betydande, även vid flytt till en mindre bostad.

I Boverkets inventering av ”mellanalternativ” på den ordinarie bostadsmarknaden; senior- och trygghetsbostäder, framkom att det i landet fanns närmare 28 000 seniorbostäder respektive ca 6 600 trygghetsbostäder (Boverket, 2014). Allmännyttiga bostadsföretag dominerade som fastighetsägare. I samma inventering gjorde flertalet kommuner också bedömningen att det kommer finnas ett underskott på dessa boendeformer på fem års sikt (till år 2019).

Även när det gäller möjligheterna för äldre att ställa om sitt boende, från en större till en mindre bostad, har flera kommuner rapporterat om brister till Boverket, så även Uppsala. I Uppsalas fall får rapporteringen även stöd i den omfattande medborgardialog som genomförts inom den så kallade baslinjemätningen<sup>1</sup> i arbetet med Äldrevänlig stad. Här påtalar många svårigheter att ställa om från en större till en mindre bostad. Många tillfrågade efterlyser också ett större utbud på senior- eller trygghetsbostäder

I socialdepartementets promemorior framhålls att möjligheten för äldre att flytta till ett anpassat och mer funktionellt boende, med hänsyn till nedsatt rörlighet eller andra funktionsnedsättningar, kan vara det som krävs för att enskilda även fortsatt ska klara sig själva utan andra hjälpinsatser från anhöriga och samhälle. Här hänvisas bl.a. till data från den longitudinella SNAC-studien och en studie av hemtjänst, servicehus och särskilt boende med heldygnsomsorg i Stockholm. Serviceboende som det benämns här, en mellanform mellan ordinarie boende och särskilt boende med heldygnsomsorg, verkade i betydande grad kunna skjuta upp eller förhindra flyttning till boende med heldygnsomsorg. Utifrån det konstateras att ett tryggare boende med viss service kan bidra till att motverka behov av flyttning till särskilt boende med heldygnsomsorg.

Vidare hänvisas också till ett arbete från myndigheten för vård och omsorgsanalys, inriktat på morgondagens äldre, d.v.s. personer i åldern 50-60 år. Av undersökningen framgår att morgondagens äldre önskar fler former av boenden för äldre med lättare funktionsnedsättningar. Myndigheten understryker därför vikten av att studera olika former av mellanboenden i arbetet med att se över tillgången till lämpliga bostäder för äldre. Myndigheten konstaterar att den enskilt största påverkan på kostnaderna för äldres vård och omsorg är om omsorgsbehovet kan förebyggas.

---

<sup>1</sup> Närmare var 20:e kommunmedborgare 60 år och äldre tillfrågades här om kommunens äldrevänlighet med ledning från en guide utarbetad av WHO, översatt och anpassad till svensk kontext av äldreförvaltningen i Uppsala.

### **Vilken kunskap finns kring de nuvarande ”mellanalternativen” på den ordinarie bostadsmarknaden?**

Sett till hela beståndet i Sverige vet vi att marknaden domineras av seniorbostäder framför trygghetsbostäder. För båda boendalternativen behövs antingen kötid eller kapital för att få tillträde. I Uppsala återfinns samma mönster med en dominans av seniorbostäder, ca 1200 lägenheter, och en mindre del trygghetsbostäder, ca 340 lägenheter. Som helhet är också beståndet koncentrerat till Uppsala stad där omkring 1400, eller 90 %, av de totalt ca 1550 lägenheterna är belägna.

I förhållande till den äldre befolkningen är det största utbudet koncentrerat till stadens västra områden, medan snarare ett underskott finns i de centrala och östra delarna. På landsbygderna finns ett större seniorboende i Storvreta med 120 lägenheter. Därutöver finns två mindre seniorboenden med omkring tio lägenheter vardera i Björklinge respektive Bälinge.

Den vanligaste upplåtelseformen är hyresrätt, men ifråga om seniorbostäderna finns ett antal bostadsrättsföreningar. När det gäller trygghetsbostäderna äger Uppsala kommun merparten av beståndet (71 %) och Rikshem en mindre del (29 %). När det gäller seniorbostäderna äger Uppsalahem<sup>2</sup> och Rikshem merparten av beståndet, vid sidan av bostadsrättsföreningarna vilka omfattar ungefär en fjärdedel av lägenhetsbeståndet.

I förhållande till utbudet på vård- och omsorgsboende, vilket idag uppgår till ca 1700 lägenheter, är beståndet om ca 1550 senior- och trygghetsbostäder något mindre. Dessutom finns, som kan konstateras utifrån ovanstående, en obalans i utbudet mellan stad och landsbygd.

Med tanke på det begränsade utbudet på trygghetsboende kan kösituationen förväntas vara besvärlig i Uppsala. Enligt uppgift står ca 1300 personer i kö till trygghetsbostad i Uppsala, samtidigt uppges omsättningen vara omkring 30-40 lägenheter per år. Vidare förefaller hyresnivåerna i många av de relativt nybyggda trygghetsbostäderna vara avskräckande för vissa äldre. Vad som dock framförallt framstår som ett bekymmer är att benämningen ”trygghetsbostad” skapat förväntningar hos de boende, vilka bostadsformen i praktiken haft svårigheter att infria. I möten med många äldre, i rapporter från Seniorguide och Äldreombudsman, framkommer att det bland många boende finns frågetecken kring vad ”tryggheten” egentligen består i. Förväntan har varit mer än en anpassad fysisk miljö, med skiftande kvalitet, samt en värdinna på dagtid under vardagar. Här uttalas ibland en besvikelse.

En del av nuvarande bestånd av trygghetsbostäder var tidigare servicehus där platserna, likt den nu föreslagna särskilda boendeformen, förmedlades via dåvarande äldreförvaltning med stöd av socialtjänstlagen. Även i servicehusen tillhandahölls lättåtkomlig service som hemtjänst, utifrån individuella beslut. Därutöver fanns som regel någon form av basservice i form av restaurang, men även lokaler för träning och gymnastik, ibland också fotvård och frisör. Ofta fanns en bemannad reception, åtminstone dagtid. Inte sällan fanns även tillgång

<sup>2</sup> Uppsalahem disponerar närmare hälften, ca 650 seniorlägenheter.

till sjuksköterska i boendet. Då servicehusen upphörde som särskild boendeform, upphörde också kommunens ansvar för den här formen av basservice. Likaså upphörde hälso- och sjukvårdsansvaret som var förbundet med boendets status som särskild boendeform. Lite schablonmässigt beskrivet flyttade servicen ut och ersattes av subventionerade lokaler och en värdinna.

## Strategiska överväganden

### Risk för förvirring?

Med föreliggande regeringsförslag kan det i framtiden finnas tre olika boendialternativ, mellan det ordinarie boendet (det egna hemmet) och vård- och omsorgsboendet med dygnet-runt-omsorg. Dessa är då:

- Seniorboende på den ordinarie bostadsmarknaden
- Trygghetsboende på den ordinarie bostadsmarknaden
- Serviceboende/mellanboende som särskild boendeform (utifrån SoL).

Enligt promemorian konkurrerar inte förslaget om mellanboende med seniorbostäder, trygghetsboende eller liknande på den ordinarie bostadsmarknaden, eftersom det finns en koppling till den enskildes behov av stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service. Vidare nämns att det i många kommuner varken finns seniorboende eller trygghetsboende.

Rent språkligt finns dock en viss form av konkurrens. Det är nog ingen kvalificerad gissning att uppkomsten av ett nytt boendialternativ, under benämningen mellanboende (eller serviceboende som det också benämns), lätt kan spä på en redan befintlig förvirring kring förekommande boendialternativ för äldre. För många är det redan idag okänt vad det är för skillnad mellan senior- och trygghetsbostäder. I rent semantiskt avseende är de boendeformerna också "mellanalternativ" mellan det ordinarie boendet och vård- och omsorgsboende, om än formellt juridiskt så kallat ordinarie boende. Om de tre boendeformerna kommer att finnas parallellt lär det sannolikt behövas informationsinsatser för att klargöra skillnaderna. Trots sådana är nog troligt att oklarheter ändå kan uppstå kring tre olika "mellanalternativ" mellan det ordinarie boendet (det egna hemmet) och vård- och omsorgsboendet med dygnet-runt-omsorg.

Därför finns redan nu anledning att ta tillfället i akt och mer övergripande fundera kring utbudet på boendialternativ för äldre, dessas benämningar, utformning och lokalisering, samt proportionerna mellan olika alternativ. Utöver en begränsad tillgång finns även diskutabla inslag framförallt i nuvarande bestånd av trygghetsbostäder, men kanske även ifråga om seniorbostäderna. Det kan i lika hög grad vara aktuellt att belysa och diskutera andra omställningsmöjligheter för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden. Som tidigare nämnts uppger många äldre, i medborgardialogerna inom Äldrevänlig stad, att de upplever svårigheter att ställa om från en större till en mindre bostad, särskilt på landsbygderna i Uppsala.

## Några möjliga vägval?

### 1. Återställande

Ett förslag som ligger nära till hands, med anledning av likheter med de tidigare servicehusen, kan naturligtvis vara att förstärka och återställa något av den basservice som tidigare fanns i trygghetsbostäderna, då de var servicehus. Detta samtidigt som de omdanas till att bli den nya serviceboende- eller mellanboendeformen. Trygghetsboende som boendeform och benämning skulle därmed succesivt avvecklas. Samtidigt lanseras den nya boendeformen, där termen serviceboende är att föredra, förutsatt att det också säkerställs ett visst serviceutbud i boendet. Omställningen skulle sannolikt, men givetvis beroende på ambitionsnivå, kräva viss resursförstärkning jämfört med nuvarande kostnadspost för subventioner. Förutsättningarna för en övergång till den nya boendeformen kompliceras samtidigt betydligt av att såväl standard som ansvars- och ägandeförhållanden inom nuvarande bestånd av trygghetsbostäder framstår som oklara<sup>3</sup>. Något som därmed behöver utredas i särskild ordning.

### 2. Nybyggnation respektive samlokalisering av serviceboende med vård- och omsorgsboende

I samband med ny- och ombyggnationer inom det ordinarie bostadsbeståndet i staden, är ett tillskott av äldreboendet i form av ”mellanalternativ” av stort intresse, särskilt i innerstaden eller östra delen av staden. Om det ska tillkomma i form av det föreslagna serviceboendet/mellanboendet så blir det som särskild boendeform. I sammanhanget bör då uppmärksammas att det också finns ett nytt investeringsstöd<sup>4</sup> för ny- och ombyggnation av särskilda boendeformer för äldre (Boverket, 2017).

När det gäller samlokalisering av boendeformen serviceboende/mellanboende med vård- och omsorgsboenden, är sådan inte okomplicerad. Förvaltningen av såväl egenregi som driftentreprenader och LOV-boenden är nämligen inte administrativt anpassad för driftsformer som ”blandar” olika verksamhetslag inom samma enhet. Åtminstone inte anpassad för närvarande. För att samordningsfördelar skulle kunna uppnås torde det bl.a. erfordra att vård- och omsorgspersonalen arbetar både inom hemtjänst och särskilt boende. Ett arrangemang som utmanar nuvarande upphandlingsformer, avtal och förfrågningsunderlag. Dessutom är tveksamt om de gemensamhetsutrymmen som finns i vård- och omsorgsboendet kan vara tillgängliga för och även matchar behovet hos den målgrupp som är tänkt för den nya boendeformen; serviceboende/mellanboende (eller vice versa).

<sup>3</sup> Att döma av uppgifter från Äldreförvaltningens fastighetsstrateg. T.ex. drivs flera fastigheter som bostadsrättsföreningar med egen styrelse samtidigt som lägenheterna förmedlas som hyresrätter. Vidare är bilden oklar kring befintlig standard och eventuella upprustningsbehov i många fastigheter t.ex. vad det gäller gemensamhetslokaler, lägenhetsstandard ifråga om toaletter och badrum, kök m.m. Detsamma gäller vidareuthyrning till entreprenörer verksam inom fastigheterna.

<sup>4</sup> För nybyggnad kan stödet uppgå till 3 600 kronor per kvadratmeter boarea, för ombyggnad upp till 3 200 kronor per kvadratmeter boarea. För anpassning av gemensamma utrymmen i hyreshus eller bostadsrättshus kan få stöd ges för en fjärdedel av kostnaden, men som mest 200 000 kronor.

### 3. Nybyggnation av seniorbostäder – ej under benämningen trygghetsbostäder

Eftersom det finns ett nytt investeringsstöd för ny- och ombyggnation av äldreboenden på den ordinarie bostadsmarknaden, i form av hyresrätter, stimuleras naturligtvis fortsatt utbyggnad av sådana alternativ. När det gäller nybyggnation kan övervägas att Uppsala förordar att så fortsättningsvis, enbart tillkommer under benämningen seniorbostäder inom det ordinarie beståndet. Som en konsekvens av det skulle då subventioneringen av s.k. trygghetsbostäder successivt upphöra. Nuvarande bestånd skulle enligt punkt 1 ovan successivt omvandlas till serviceboende/ mellanboende alternativt att de framöver kommer tillhöra beståndet av seniorbostäder.

I det nya investeringsstödet finns lika krav, oavsett benämning, att bostäderna har utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation och det finns personal som dagligen på olika sätt kan stödja de boende. Samtidigt finns, liksom tidigare, inget krav på kommunen vad det gäller subventioner av verksamheten, utan här ansvarar istället varje fastighetsägare för att möta kraven. Det nya investeringsstödet förpliktigar även att de fastigheter som uppförs med detta stöd reserveras för ändamålet under minst åtta år.

#### **Vilken är målgruppen för den nya särskilda boendeformen? Och hur ser behovet ut?**

I den senare promemorian från socialdepartementet (Ds 2017:68) preciseras målgruppen på följande sätt:

”Förslaget gäller således äldre människor som har hemtjänst och som inte behöver ett särskilt boende med heldygnsvård men där kvarboende i ordinärt boende inte längre upplevs tryggt.” (s 13, a.a.).

I den första promemorian beskrivs målgruppen bl.a. som ”äldre som redan har hemtjänst och upplever stora besvär av ensamhet” (Ds 2017:12). Utifrån skrivningen att boendet vänder sig till äldre med hemtjänst som upplever stora besvär av ensamhet, kan skattningar göras av volymen i Uppsala. I Socialstyrelsens nationella brukarundersökning under senare år har lite drygt var tionde person med hemtjänst<sup>5</sup> uppgett att de ofta besväras av ensamhet. Det skulle motsvara drygt 300 personer. Därmed inte sagt att flytt till den nya boendeformen skulle vara en universallösning för alla som ofta upplever ensamhet.

I dialog med äldreförvaltningens biståndshandläggare och förvaltningens uppsökande verksamhet, den s.k. Seniorguiden, har försök gjorts att uppskatta intresse och behov av en ny särskild boendeform. Utgångspunkten för skattningarna har gällt ett ”mellanalternativ” för personer med hemtjänst mellan ordinärt boende och vård- och omsorgsboende, en boendeform med likheter med de tidigare servicehusen. En referens som då lämnats är att ca 100 personer årligen återtar eller får avslag på sina ansökningar till vård- och omsorgsboende, men alltså själva aviserat ett behov att flytta till en särskild boendeform, dock inte själva eller av handläggare bedömts ha tillräckligt omfattande behov. En annan referens är de förfrågningar som kommer till Seniorguide, vilka uppger att de så gott som dagligen får förfrågningar kring olika ”mellanalternativ”. Om kriteriet skärps till registrering av

<sup>5</sup> 11-13 % under åren 2015-2017.

förfrågningar kring det som skulle motsvara en servicebostad, bedöms antalet vara ca 15 personer per månad (närmare 200 personer per år). Sammantaget talar dessa referenser för att omkring 200-300 personer årligen hör av sig till äldreförvaltningen där den aktuella boendeformen möjligen kan vara aktuell.

Ytterligare en referens för att uppskatta behovet kan vara den tidigare dimensioneringen av så kallade servicehus i Uppsala. År 1997 redovisade Uppsala att 265 personer var boende i servicehus/servicelägenheter<sup>6</sup>. Med hänsyn till att antalet äldre över 75 år ökat med drygt 10 % sedan dess, skulle behovet med samma referens sannolikt ligga kring 300 lägenheter idag<sup>7</sup>. Som tidigare nämnts har ju också många av nuvarande trygghetsbostäder, för närvarande drygt 300 bostäder, ett tidigare förflutet som servicehus.

I det vidare beståndet av ”mellanalternativ” på den ordinarie bostadsmarknaden, dit nuvarande trygghetsbostäder hör, finns i den kommunala förmedlingens kö ca 1300 köande över 65 år. Även om många ställt sig i kö medvetna om att kötid räknas för möjlighet till en sådan bostad, indikerar omfattningen ett brett intresse för möjligheten att ställa om sitt boende till en boendemiljö anpassad för äldre. Ett intresse som årligen också vida överstiger tillgången. Bland de boende i trygghetsbostäder har en stor andel hemtjänst, en inventering vid ett större trygghetsboende indikerade att närmare hälften har någon form av hemtjänst<sup>8</sup>.

### **Vilka kvaliteter och egenskaper ska känneteckna den nya boendeformen?**

Är då förslaget till den nya boendeformen mellanboende, egentligen ett slags ”återtåg för de gamla servicehusen”? Formellt sett finns likheter; upplåtelse med stöd av SoL och service i form av hemtjänst. Vad som i övrigt ska ingå, mer preciserat, är dock ännu relativt oklart. I den senare promemorian från socialdepartementet (Ds 2017:68) sägs att ”skillnaden mot ordinärt boende är att den äldre får möjlighet att komma till ett särskilt boende som t.ex. kan erbjuda gemensamma måltider och umgänge vilket kan öka tryggheten och tillgodose behovet av gemenskap hos äldre”. Centrala och önskvärda kvaliteter som nämnts är alltså att de boende ska ha möjlighet till måltider, det vill säga tillgång till någon form av matsal/servering/restaurang. Därutöver ska finnas möjligheter till umgänge och gemenskap, vilket här får tolkas som i andra former än i samband med måltider. Den senare kvaliteten är dock inte närmare preciserad i promemorian. Däremot preciseras en del andra förutsättningar.

Det föreslås bl.a. att kommunen får erbjuda hemsjukvård även i mellanboenden. Vidare att det inte ska krävas tillgång till personal dygnet runt. Likaså att socialtjänstlagens regler om högkostnadsskydd ska gälla och att bidrag för bostadsanpassnings bör kunna lämnas. Vidare föreslås att det ska krävas tillstånd från IVO för att yrkesmässigt få bedriva verksamhet i form av mellanboende.

<sup>6</sup> ”Vård och omsorg om äldre och personer med funktionshinder 1997”, Socialstyrelsen 1997.

<sup>7</sup> Den äldre befolkningen över 65 år har samtidigt fördubblats under perioden, ökat från ca 2000 personer till drygt 4000 personer. Den kraftigaste ökningen stannar ännu i åldersgrupperna under 75 år (40-talistgenerationen)

<sup>8</sup> Gäller Nyby enligt uppgifter från handläggare i mars 2018.



### **Vad gäller formellt juridiskt kring den nya boendeformen?**

När det gäller driftsformen för den nya boendeformen är en förutsättning, att döma av promemoriorernas formuleringar, att den lättåtkomliga servicen ges i form av hemtjänst. Ur ett juridiskt och kommunal administrativt perspektiv innebär det att själva beslutet om boende är ett biståndsbeslut. För hjälp i hemmet (bostaden) får den enskilde sedan ansöka om hemtjänst, vilket är ett separat biståndsbeslut. Eftersom köp av enstaka platser inte blir aktuell då hjälpen i boendet organiseras som hemtjänst faller boendeformen utanför ersättningsformer och regelverk inom LOV för det särskilda boendet. Frågan uppstår därmed om hjälpen ska erbjudas inom ramen för LOV som Uppsala tillämpar inom hemtjänsten.

Med uppdelningen på två biståndsbeslut, gäller det första särskilt boende, vilket i praktiken betyder tillgång till de anpassade miljö- och gemensamhetsdelar som definierar boendeformen (så här långt; tillgång till gemenskap och gemensamma måltider samt hemsjukvård). Det andra gäller tillgång till hjälp i hemmet, själva hemtjänsten. Det är naturligtvis möjligt att tänka sig att olika leverantörer svarar för olika delar av tjänsterna kopplade till den nya boendeformen. Med det blir dock samordningsfördelarna få och effektiviteten låg sett ur ett utförarperspektiv. Samtidig blir det svårt att övervaka och kontrollera vilken standard eller vilket innehåll som den nya mellanboendeformen i praktiken erbjuder för boende.

Lämpligen betraktas mellanboendeformen som "ett paket", vilket både innefattar hemtjänst och drift av infrastrukturen. Något som skulle öppna upp för att organisera mellanboenden som driftentreprenader alternativt samlade uppdrag till egenregi. Eftersom hjälpen i själva bostaden ska ges som hemtjänst, blir det i så fall samtidigt en verksamhet som undantas från LOV. För att inte komplicera situationen för brukare, utförare och leverantörer talar mycket för en samlad lösning för driften av den nya boendeformen. Det harmonierar också med förslaget om att det ska krävas tillstånd från IVO för att yrkesmässigt få bedriva verksamhet i form av mellanboende. Teoretiskt skulle alternativet kunna vara att kommunen svarar för driften av infrastrukturen, d.v.s. driften av själva boendet och att LOV tillämpas för hemtjänstinsatserna. I det senare fallet blir likafullt samordningsfördelarna få och likaså kvarstår svårigheter att överblicka och kontrollera innehåll och standard den nya mellanboendeformen. Det blir också oklart vad som ska prövas i samband med tillståndsprovning från IVO.

### Sammantagen definition och kriterier för den nya boendeformen

Mot bakgrund av det som ovan redovisats, som hittills kunnat utläsas och bedömas ifråga om den nya särskilda boendeformen, föreslås (som en utgångspunkt) den definition och de kriterier som anges i tablå 1 nedan. Om samordningsfördelar ska uppnås, möjligheter till gemenskap och serviceutbud utvecklas, gynnas sannolikt boendeformen av att serviceboendet får viss volym. I de tidigare servicehusen varierade lägenhetsbeståndet mellan 40 och 80 lägenheter. Önskvärt vid nybyggnation kan därför vara en tyngdpunkt mot det högre lägenhetsantalet.

**Tablå 1: Definition och kriterier för den nya särskilda boendeformen serviceboende (mellanboende)**

Lagrum	Socialtjänstlagen kap 5. § 5.
Boendeform	Särskilt boende
Benämning	Serviceboende
Målgrupp	Personer 65 år och äldre med hemtjänst och upplevd otrygghet i den ordinarie bostaden
Baskvaliteter i boendet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boendemiljö anpassad för personer med funktionsnedsättningar</li> <li>• Möjlighet till gemensamma måltider i matsal/servering/restaurang</li> <li>• Möjlighet till umgänge och gemenskap (i arrangerad och/eller spontan form)</li> <li>• Möjlighet till hemsjukvård</li> <li>• Hjälp i hemmet i form av hemtjänst, vilket i samlad lösning erfordrar personallokal i boendet</li> <li>• Eventuella servicefunktioner som tillgång till fotvård och frisör i fastigheten</li> </ul>
Lägenheter per fastighet	Ca 40-80
Uppskattat lägsta behov	Ca 300 lägenheter (initialt), ca 5-6 fastigheter

Även med en viss initial merkostnad bör samlokalisering av äldre personer i behov av visst stöd, relativt snart ge samordningsvinster för kommunen. Vinsterna för den enskilde blir naturligtvis också, förutom en ökad trygghet, möjlighet till ökad självständighet och större oberoende genom tillgången till en anpassad fysisk miljö och lättåtkomlig service. Med uppskjutna vård- och omsorgsbehov minskar kostnaderna för kommunen. Likaså bör behovet av vård- och omsorgsboende minska, i vilken omfattning är svårt att bedöma, även om teoretiska beräkningar kan vara möjliga. I departementets promemorior presenteras inga förväntade merkostnader för kommunerna genom den nya boendeformen, snarast förväntas möjligheter till effektiviseringar. Redan befintligt investeringsstöd för särskilda boendeformer för äldre kan också nyttjas för utveckling av boendeformen.

Inom kommunen kan viss omfördelning av resurser aktualiseras till förmån för äldreförvaltningen. En resursförstärkning kan behövas, avhängigt vilket kostnadsansvar som förvaltningen ges i den nya boendeformen. Som minst stannar behovet av resursförstärkning vid lokalhyror för hemtjänstens personallokaler i boendet. Något som samtidigt kan utebli vid om- eller samlokalisering av personallokaler. I vidare mening uppstår frågor kring kostnadsansvaret för gemensamhetsdelar och servicefunktioner, eventuell subventionering av entreprenader för t.ex. fotvård och frisör m.m., vilka behöver utredas närmare.

## Möjliga vägar framåt

### Eventuellt pilotprojekt i Gottsunda

I de inledande samtal som förts inom äldreförvaltningen har tanken väckts att inleda utformningen av den nya mellanboendeformen som ett pilotprojekt. Där kunde också de administrativa och juridiska frågorna prövas och få sin utformning. Eftersom lagförslaget ännu är under beredning måste pilotprojektet inledningsvis utformas med inriktning på att startas som en särskild boendeform, där även insatserna ingår i beslutet om boendet. När sedan lagstiftningen väl är på plats, i ett senare skede omvandlas till serviceboende<sup>9</sup>.

I sammanhanget har Björngården i Gottsunda nämnts som en potentiell möjlighet, förutsatt att medel kan tillföras för viss anpassning och ombyggnation. Möjlighet bör finnas att erhålla investeringsstöd för renovering och ombyggnation som särskild boendeform<sup>10</sup>. Eftersom det framtida mellanboendet är tänkt att upplåtas som bistånd, alltså inte erfordrar kötid eller kapital, kan det också tala för debut i ett mindre resursstarkt område. Andra faktorer som talar för Björngården är att en seniorrestaurang redan finns etablerad i fastigheten. Likaså finns flera träffpunkter, med olika profil i Gottsunda, vilka möjligen kan samordnas och integreras som möjlighet till gemenskap och umgänge för de boende. I fastigheten finns också en tidigare personallokal för hemtjänstens personal. Som pilotprojekt föreslås Björngårdens planerade och succesiva omvandling till serviceboende, åtminstone inledningsvis, drivas som innovationsprojekt inom kommunens egenregiverksamhet. Lämpligt kan vara att parallellt involvera den gemensamma FoU-resursen under gemensamma nämnden för att följa upp och utvärdera projektet.

Stadsbyggnadsförvaltningen gör en positiv preliminär bedömning av att utveckla Björngården till särskilt boende och, med ny lagstiftning på plats, till ett serviceboende. Bedömningen görs att förutsättningarna är goda i den aktuella fastigheten att få till de tänkta kvaliteterna i ett framtida serviceboende. Samtal har också inletts med fastighetsägaren, Uppsala kommuns fastighetsaktiebolag (UKFAB), kring detta. Fastigheten är dock behov av relativt omfattande renovering och ombyggnation för att infria modern bostadsstandard.

### Utreda möjligheterna att omvandla nuvarande trygghetsbostäder

Äldreförvaltningen saknar i dagsläget insikt och heltäckande kunskap om standard, ägar- och ansvarsförhållanden inom nuvarande bestånd av trygghetsbostäder. Detta delvis som en följd av att ansvaret under senare år inskränkt sig till subventionering av värdinna och gemensamhetslokaler. Till det tillkommer att det varit viss omsättning på handläggare med ansvar eller angränsande ansvar inom området. Förvaltningen har t.ex. varit utan fastighetsstrateg under längre tid.

<sup>9</sup> Enligt uppgifter från socialdepartementet (2018-03-22) bereds för närvarande en lagrådsremiss. Före midsommar hoppas man på proposition. Med det förefaller det sannolikt att ikraftträdandet kan bli som planerat den 2 april 2019.

<sup>10</sup> Björngården har också nyligen haft status som särskild boendeform i egenskap av korttidsboende.

De betyder samtidigt att frågor kring möjligheterna att omvandla nuvarande bestånd av trygghetsbostäder till den nya mellanboendeformen, alternativt till seniorbostäder måste lösas i en särskild utredning. Utredningen erfordrar samarbete mellan stadsbyggnadsförvaltningen och äldreförvaltningen. Med tanke på komplexiteten som genereras av att det juridiskt blir en ”blandform” med avseende på handläggning, uppdrag och upphandling, erfordras sannolikt en särskild projektledare och projektorganisation. Med tanke på att grunden för tillträde blir ett biståndsbeslut och att boendeformen kommer utgöra en del av äldreomsorgen, är det möjligen fördelaktigt om värdskapet för en sådan projektorganisation faller på äldreförvaltningen.

När det gäller standard i nuvarande bestånd av trygghetsbostäder, har en initial granskning gjorts mot den presenterade definitionen av servicebostäder. Granskningen har fokuserat på möjlighet till gemensamma måltider och umgänge. Det senare i organiserad form, genom tillgång till kommunal träffpunkt. Granskningen visar att hälften av nuvarande trygghetsbostäder redan idag erbjuder möjlighet till gemensamma måltider, genom närhet till en seniorrestaurang, samt närhet till träffpunkt, se tabell 1 nedan. Fyra av åtta trygghetsbostäder infriar redan båda av dessa kriterier. Ytterligare två infriar dem delvis och lika många saknar samlokaliserad närhet till träffpunkt och seniorrestaurang.

**Tabell 1: Tillgång till träffpunkt respektive seniorrestaurang i nuvarande bestånd av trygghetsbostäder.**

Trygghetsbostad	Tillgång till Träffpunkt = X	Tillgång till Restaurang = X
Ramund	X	X
Fyrislundsgården	X	X
Orstenen	X	X
Snickargården	-	-
Örnen	-	X
Nyby	X	X
Två Torn	-	-
Bälinge	X	-

### Slopande subventioner av trygghetsbostäder

Som redan berörts så innebär föreslagen utredning av trygghetsbostäderna, att genomlysas hur och vilka av dessa som kan omvandlas till servicebostäder. Om så inte är möjligt eller lämpligt kommer de fortsättningsvis att kategoriseras som seniorbostäder. Den process som följer i utredningens spår kommer leda till en renodling av boendeformer för äldre. Å ena sidan kommer det framöver att finnas vård- och omsorgsboenden respektive servicebostäder, vilka erhålls som bistånd genom kommunen. Å andra sidan kommer det att finnas seniorbostäder på den ordinarie bostadsmarknaden. Under förutsättning att de senare uppförts med statligt investeringsstöd, finns även i dessa krav på att fastighetsägaren sörjer för utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation och även personal som dagligen på olika sätt kan stödja de boende. Trygghetsbostäder kommer därmed succesivt att upphöra som kategori och benämning för äldreboendestäder. Med det blir inte heller den kommunala subvention som för närvarande finns att vara aktuell. I vilken takt och former subventionen ska slopas bör lämpligen avgöras i utredningen kring trygghetsbostädernas omvandling.

### **Nybyggnation av servicebostäder**

En arbetshypotes är att omvandlingen av trygghetsbostäder till servicebostäder kommer att ha olika utgång i förhållande till fastigheterna inom nuvarande bestånd. Sannolikt kommer därför att finnas ett behov av nybyggnation av servicebostäder för att nå behovstäckning. Inre minst mot bakgrund att det redan idag bedöms finnas ett underskott på "mellanalternativ". Här har redan nämnts att det finns en obalans vad det gäller "mellanalternativ", med ett underskott på landsbygderna. Ser vi till staden är utbudet något mindre i de östra delarna och även i innerstaden.

När det gäller landsbygderna finns framförallt behov av etablering av servicebostäder i kommunens nordvästra delar, närmast i området kring Storvreta. Etablering av servicebostäder bör alltså övervägas vid planering av nybyggnation i detta område.

## Slutord

### **Positiv renässans för gammal idé**

Bland tjänstemän inom äldreförvaltningen har det under lång tid funnits önskemål om att komplettera utbudet av äldreboende. Närmare bestämt har önskemålen gällt att åter få tillgång till den boendeform som tidigare benämndes ”servicehus”, men då i ny tappning; populärt kallad ”servicehus 2.0”. Förslaget om inrättande av den nya mellanboendeformen; serviceboende, svarar väl mot sådana önskemål.

Bakgrunden till dessa önskemål är att vård- och omsorgsboendet blivit en boendeform som uteslutande är reserverad för personer med behov av vård och omsorg dygnet runt, samtidigt som andra alternativ för äldre, med behov av en annan boendesituation och även hjälp i hemmet, helt saknas inom kommunens äldreomsorg. Under senare år har det därför blivit ett individuellt (privat) ansvar snarare än ett kommunalt, att finna mellanalternativ, antingen genom kötid (framförhållning) eller tillgång till kapital (köp av bostadsrätt alternativt möjlighet att bekosta hög hyresnivå). Förslaget kring servicebostäder välkomnas alltså av äldreförvaltningen

### **Möjlighet till högre livskvalitet för äldre - kostnadsminskningar för kommunen**

Med tillgång till servicebostäder kan tillvaron underlättas för många äldre, som redan är i behov av visst stöd. I en tillrättalagd miljö och med tillgång till gemensamma måltider och möjligheter till umgänge, kommer fler äldre att få möjlighet till en högre självständighet och livskvalitet. Med samlokaliseringen förväntas också behovet av vård- och omsorgsboende att minska, liksom personalbehovet. Minskade behov av det mer personalintensiva vård- och omsorgsboendet innebär kraftiga kostnadsbesparingar för kommunen, då det är den mest kostsamma delen av äldreomsorgen.