

Äldreförvaltningen:
Nämndärende

Handläggare:
Bo Engström

Trygghetsbostäder för äldre utifrån särskilda behovskriterier

Förslag till beslut

Äldreförvaltningen föreslår äldrenämnden besluta

- att** föreslå kommunstyrelsen att reservera en mindre del av kommunens eget bestånd av trygghetsbostäder för äldre över 80 år utifrån särskilda behovskriterier,
- att** föreslå kommunstyrelsen att göra särskilda satsningar för att stimulera utveckling och utbud av tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden, och
- att** tillsvidare inte tillhandahålla den föreslagna nya särskild boendeformen; boståndsbedömt trygghetsboende,

Sammanfattning

Äldreförvaltningen vill föreslå att en mindre del av kommunens eget bestånd av trygghetsbostäder reserveras för äldre över 80 år utifrån särskilda behovskriterier. Syftet är att underlätta för personer som redan har hemtjänst, kraftigt nedsatt rörelseförmåga och därtill behov av en mer tillgänglig bostad, att lättare förändra sin bostadssituation.

I Uppsala finns ett konstaterat underskott på tillgänglighetsanpassade och ekonomiskt överkomliga bostäder för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden. Att utbyggnaden av sådana alternativ kommer igång och påskyndas framstår som lite av en ödesfråga för att möta behoven hos det ökande antalet äldre i kommunen. I bristsituationen framstår dessutom som motiverat att vissa undantag görs från principen om tilldelning efter kötid, även grundprincipen kvarstår beträffande merparten av beståndet.

Riksdagen har beslutat om lagändringar som fr.o.m. 2 april 2019 ger kommunerna möjlighet att erbjuda äldre personer med hemtjänst, som också upplever önskad isolering, boende i en ny särskild boendeform benämnd boståndsbedömt trygghetsboende. Målgruppen uppskattas till drygt hundratalet personer i Uppsala. Någon undersökning kring om ett sådant erbjudande matchar berörda äldres önskemål är inte gjord, ej heller i förarbeten till den ny lagstiftningen. Relativt omfattande reglering

finns kring boendeformen, kring vilken även IVO meddelar tillstånd. IVO kan även besluta om sanktioner vid ej verkställda beslut. Betalningsansvar gäller också mot landstinget för personer med beslut om biståndsbedömt trygghetsboende. Sammantaget bedöms boendeformen, i bredare bemärkelse, att svara dåligt mot behovet hos äldre att förändra sitt boende, där de bostadssociala skälen kan variera.

Istället föreslår äldreförvaltningen att särskilda satsningar görs för att stimulera utveckling och utbud av tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden. Därtill alltså även att en mindre del av kommunens eget bestånd av trygghetsbostäder reserveras för äldre över 80 år utifrån särskilda behovskriterier.

Ärendet

För en mer utförlig beskrivning av ärendet hänvisas till bilagda utredningar kring biståndsbedömt trygghetsboende respektive särskilda förmedlingsregler.

Carina Juhlin
Förvaltningsdirektör

Äldreförvaltningen
Utredning

Handläggare:

Bo Engström

Daniel Karlsson

Linda Antonsson

Carl Filip Tjeder

Biståndsbedömt trygghetsboende?

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Bakgrund	4
Ny lagbestämmelse.....	4
Uppsala tidigt ute	4
Målgrupp och omfattning.....	5
Krav kring den nya boendeformen	7
Möjlighet till gemensamma måltider, kulturella aktiviteter och umgänge.....	7
Ej tillgång till personal dygnet runt, ej kvarboendepincip, men parbogaranti.....	7
Biståndsbedömt trygghetsboende i annan kommun.....	7
Ej ansvar för hälso- och sjukvård, men betalningsansvar.....	8
Avgifter och högkostnadsskydd enligt socialtjänstlagen	8
Tillstånd och tillsyn från IVO.....	8
Sanktioner vid ej verkställda beslut	8
Ekonomiska stimulanser – statligt investeringsstöd och avdragsrätt för moms för lokalkostnader	9
Alternativ till det särskilda boendet på den ordinarie bostadsmarknaden	10
Optioner för enskilda	10
Senior- och trygghetsbostäder	10
Utbudet på trygghets- och seniorbostäder	11
Efterfrågan	11
Negativa synpunkter kring nuvarande bestånd av trygghetsbostäder	11
Faktaruta utifrån Boverkets definitioner (2018)	12
Överväganden	13
Ny särskild boendeform med specialinriktning och begränsad omfattning.....	13
Relativt långtgående reglering.....	13
Utmaningar för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden	14
Behövs en ny särskild boendeform?	14
Alternativa utvecklingsmöjligheter.....	16
Stimulera utvecklingen av tillgänglighetsanpassade bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden	16
Diskussioner i Uppsala	16
Lösning i Stockholm Stad	17

Sammanfattning

Den 2 april 2019 träder ny lagstiftning i kraft som ger kommunerna möjlighet att inrätta en ny särskild boendeform, slutligen benämnd för *biståndsbedömt trygghetsboende*. Boendeformen vänder sig till en särskild grupp av äldre, personer 65 år fyllda med hemtjänst, men inte behov av heldygnssorg, som samtidigt upplever ”önskad isolering”¹. Målgruppen har uppskattats till dryga hundralet personer i Uppsala. Någon undersökning kring hur stor andel av dessa, som önskar eller efterfrågar att flytta till en ny särskild boendeform, har dock inte gjorts. Så ej heller i förarbetet till den nya lagstiftningen.

Det finns en hel del önskemål, krav och regler som formulerats kring den nya boendeformen. Till önskemålen hör att boendet ska erbjuda gemensamma måltider, kulturella aktiviteter och möjligheter till umgänge. Till regelverket hör att det inte behöver finnas tillgång till personal dygnet runt, att kvarboendeprincipen inte gäller, att socialtjänstlagens regler om högkostnadsskydd, avgifter samt parbogaranti gäller. Vidare att kommunen inte ansvarar för hälso- och sjukvård (om inte överenskommelse gjorts med landstinget om annat) samt att reglerna om betalningsansvar gentemot landstinget gäller för personer med beslut om biståndsbedömt trygghetsboende. För boendeformen krävs även tillstånd eller anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). IVO har därtill möjlighet att besluta om sanktioner vid ej verkställda beslut som avser biståndsbedömt trygghetsboende.

För många äldre som, av olika bostadssociala skäl (bristande tillgänglighet, planlösning, förändrad social situation, upplevd otrygghet m.m.), önskar förändra sin bostadssituation, ligger sannolikt nära att försöka hitta en lösning på den ordinarie bostadsmarknaden. Såväl i riket (enligt Boverket) som i Uppsala (enligt kommunens egen rapportering och medborgardialoger med äldre) är dock utbudet för litet på tillgänglighetsanpassade och därtill ekonomiskt överkomliga bostäder för äldre. Det gäller inte minst i fråga om s.k. senior- och trygghetsbostäder, där ytterligare svårigheter kan generas av att de antingen kräver kötid eller kapital för tillträde. Ofta krävs även en aktiv sökande.

Förslaget till en ny särskild boendeform, s.k. biståndsbedömt trygghetsboende, framstår som en tämligen ”nischad boendeform” – för en bestämd och begränsad grupp av äldre. Samtidigt finns en relativt långtgående reglering som, i det fall kommunen fattar beslut om att tillhandahålla boendeformen, även kan medföra ekonomiska risker. Argumentationen att boende vid tilltagande och mer omfattande omvårdnadsbehov ska motiveras till att flytta, är inte heller okontroversiell. I *bredare mening* bedöms den förslagna boendeformen också svara dåligt mot att bistå äldre, där skälen till flytt kan vara mycket varierande, i att hitta ny boendelösning.

Den samlade bedömningen är att kommunen bör överväga att finna andra och bredare lösningar, som samtidigt tar hänsyn till behov hos den utpekade målgruppen. Som konsekvens behöver arbetet intensifieras när det gäller att stimulera utvecklingen och utbudet av tillgänglighetsanpassade boendeformer på den ordinarie bostadsmarknaden. För äldre som har hemtjänst och upplever sig socialt isolerade – och varken har kötid eller kapital för att ställa om sitt boende – bör någon form av förtursordning övervägas. Exempel på en sådan ordning finns från rikets huvudstad.

Slutligen bör noteras att i mitten av april 2019 fanns två ansökningar om tillstånd hos IVO för att inrätta biståndsbedömt trygghetsboende.

¹ SoL 2001:453, 5 kap, § 5, andra stycket.

Bakgrund

Ny lagbestämmelse

Riksdagen beslutade den 7 november 2018 att ge kommunerna möjlighet att inrätta så kallat *biståndsbedömt trygghetsboende*. Bakgrunden är att det särskilda boendet för äldre, i form av vård- och omsorgsboenden, nästan uteslutande blivit förbehållet äldre personer i behov av heldygnsomsorg. För äldre hemmaboende utan omfattande vård- och omsorgsbehov, men med upplevelser av ensamhet, otrygghet och isolering, menade riksdagen att det i landet saknades en anpassad boendeform som kunde tillhandahållas genom bistånd. Ett mer varierat utbud av särskilda boendeformer och med det även ökade möjligheter att förändra sin bostadssituation, bedömdes också i mer generell mening bidra till att öka de äldres trygghet. Därutöver även få positiva effekter på bostadsmarknaden, genom att bostäder som är minde lämpade för äldre (t.ex. saknar hiss) istället tillgängliggörs för grupper med andra behov.

Riksdagsbeslutet medförde ett tillägg i socialtjänstlagen (2001:453, 5 kap, § 5), 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 och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering.

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.”

Lagbestämmelsen trädde i kraft den 2 april 2019. Det ska samtidigt uppmärksammas att lagändringen genom formuleringen ”*får även inrätta*”, inte är en tvingande bestämmelse.

Uppsala tidigt ute

Uppsala kommun var tidigt ute och initierade ett planeringsarbete kring en ny särskild boendeform strax efter årsskiftet 2017/2018, i anslutning till de inledande skrivelserna från Socialdepartementet (Ds 2017:12, 2017:68). Planeringsarbetet ledde fram till ett ärende till nämnden i april 2018 där nämnden, under förutsättning att de lagförslag som var under beredning trädde i kraft, ställde sig positiv till att införa en ny särskild boendeform för äldre. Vid den här tidpunkten benämndes den nya särskilda boendeformen för serviceboende alternativt mellanboende i departementets skrivelser. Utifrån den då kända beredning på riksnivå beslutade nämnden att den nya boendeformen skulle benämnas för *serviceboende*. I den avslutande beredningen, i regeringens proposition till riksdagen i juni 2018 (Prop. 2017/18:273), ändrades emellertid benämningen till att slutligt bli *biståndsbedömt trygghetsboende*.

Målgrupp och omfattning

I den första promemorian under beredningen vid socialdepartementet beskrevs målgruppen bl.a. som "äldre som redan har hemtjänst och upplever stora besvär av ensamhet" (Ds 2017:12). I den senare promemorian (Ds 2017:68) preciserades målgruppen på följande sätt:

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

Målgruppen för det biståndsbedömda trygghetsboendet i dessa förarbeten definieras alltså som äldre personer som har ett visst behov av stöd och hjälp i hemmet, samtidigt som de upplever ensamhet och/eller otrygghet. I propositionen (prop. 2017/18:253) finns dock vidare syftningar som att den nya boendeformen "kan öka tryggheten hos de äldre som har ett visst omvårdnadsbehov men som samtidigt önskar klara sig själva i så hög utsträckning som möjligt" (s 23). Det finns också lite mer uttalade fördelningspolitiska och bostadssociala argument kring den nya boendeformen:

"Även med ett bostadsbestånd där tillgängligheten i de befintliga bostäderna förbättras och med ett tillskott av fler moderna och tillgängliga bostäder för äldre, kommer det finnas äldre personer som inte kan få tag i det boende de önskar och behöver utifrån sina behov. Seniorboende och trygghetsboende förutsätter t.ex. kötid eller eget kapital. Särskilda boendeformer torde därför även fortsättningsvis komma att efterfrågas av dem som inte kan få tag i ett tryggt boende på den ordinarie bostadsmarknaden. Det finns, enligt regeringens mening, ett behov av att tillskapa ett mer varierat utbud av bostadslösningar med olika servicegrad" (s. 22)

I den slutliga lagändringen i socialtjänstlagens 5 kap. 5 § (se föregående sida", finns dock med som ett rekvisit att den sökande "därutöver har behov av att bryta oönskad isolering."

I departementets skrivelser förekommer olika uppskattningar kring omfattningen av gruppen äldre som upplever otrygghet och/eller ensamhet. Gemensamt är att de grundar sig på uppgifter som äldre eller anhöriga/närstående lämnat i Socialstyrelsens nationella brukarundersökning. I dessa har svarande med hemtjänst i Uppsala, till en omfattning omkring var tjugonde person² uppgivit att de ganska/mycket ofta känner sig otrygga, respektive till lite drygt var tionde person³ uppgivit att de ofta besvärar av ensamhet. I absoluta tal motsvarar det lite drygt 100 respektive 200 äldre personer. Därmed inte sagt att flytt till en ny boendeform skulle vara en universallösning för alla som känner sig otrygga eller ofta upplever ensamhet. Någon särskild undersökning riktad mot äldre med hemtjänst, som rapporterar om upplevelser av otrygghet och/eller ensamhet, där de äldre också tillfrågats om intresse för att flytta till en särskild boendeform, finns för övrigt inte heller i de underlag som presenterats⁴.

När det gäller uppskattningar kring omfattningen av den nya särskilda boendeformen, återfinns följande passage i regeringens proposition (prop. 2017/18:253):

"Skulle kommunen välja att inrikta ett erbjudande om biståndsbedömt trygghetsboende till den målgrupp som är 85 år eller äldre, som redan har hemtjänst och upplever stora besvär av ensamhet, så beräknas den gruppen uppgå till ca 6000 personer. I mediankommunen kan det röra sig om ca 20 boendeplatser." (s 49)⁵

² 5 % under åren 2016 - 2018.

³ 12 - 13 % under åren 2016 - 2018.

⁴ Något som bl.a. efterlysts i Statskontorets remissvar.

⁵ Utifrån följande kalkyl? 6000 platser dividerat på 290 kommuner ≈ 20 platser/kommun.

Om uppskattningen i exemplet ovan lite grovt skulle översättas till Uppsala, med någonstans strax under två procent av landets äldre, skulle det kunna handla om drygt 100 personer som här kunde vara aktuella för boendeformen.

Utifrån vad som redovisats i det föregående framstår det biståndsbedömda trygghetsboendet som en relativt *"nischad särskild boendeform"*. En kompletterande boendeform tänkt för en bestämd och avgränsad grupp av äldre; personer med hemtjänst som upplever oönskad isolering. Även i omfattning relativt liten; i propositionens eget riktade exempel berörs strax under 3 % av samtliga personer med hemtjänst i riket.

Krav kring den nya boendeformen

Möjlighet till gemensamma måltider, kulturella aktiviteter och umgänge

I den slutliga beredningen förtydligades intentioner och regelverket ytterligare kring det biståndsbedömda trygghetsboendet. När det gäller den allmänna inriktningen skrevs bl.a. följande:

”Skillnaden mellan ordinärt boende och biståndsbedömt trygghetsboende är att den äldre får möjlighet att komma till ett särskilt boende som t.ex. kan erbjuda gemensamma måltider, kulturella aktiviteter och umgänge, vilket kan öka tryggheten och tillgodose behovet av gemenskap hos äldre. Den personal som bemannar denna boendeform ska ha lämplig utbildning och erfarenhet, enligt 3 kap 3 § andra stycket SoL. Stöd och hjälp i form av hemtjänst bör kunna erbjudas efter sedvanlig biståndsprövning. Hemtjänstinsatser torde i vissa fall kunna samordnas vilket bedöms kunna leda till effektivisering av hemtjänstinsatserna.”

Det kan också noteras att biståndsbedömda trygghetsboenden är undantagna från alkohollagens krav på serveringstillstånd. Till skillnad från i övriga särskilda boenden kan även bostadsanpassningsbidrag utgå för åtgärder i biståndsbedömda trygghetsboenden. Det motiv som anförts har varit att boendeformen inte erbjuds för ”att tillhandahålla ett boende anpassat för avancerad omvårdnad till livets slut” (s 48, prop. 2017/18:253)

Ej tillgång till personal dygnet runt, ej kvarboendepincip, men parbogaranti

I vissa mer bestämda avseenden gjordes också förtydliganden. Dit hör att socialtjänstförordningens (2001:937) krav på tillgång till personal dygnet runt inte gäller för boendeformen. Däremot gäller socialtjänstlagens parbogaranti, att maka/maka och varaktigt sammanboende ska kunna följa med om en av dem bedömts vara i behov av boendeformen. Samtidigt ska hyreslagens regler om besittningsskydd gälla, dock möjligt att kringgå (avskaffa) genom avtal (lika med för närvarande).

En intention som återfinns (prop. 2017/18:253) och även givit upphov till synpunkter från flera remissinstanser, är följande:

”Om omvårdnadsbehovet hos den som flyttat till ett biståndsbedömt trygghetsboende inte längre kan tillgodoses inom ramen för trygghetsboendets tillhandahållna insatser, bör den enskilde dock flytta till ett särskilt boende som på ett bättre sätt svarar mot den enskildes behov.” (a.a., s 33)

Detta utmanar kvarboendepincipen inom äldreomsorgen menar flera. Andra menar att det biståndsbedömda trygghetsboendet i praktiken ändå riskerar att bli samma typ av särskilt boende som redan finns idag, om det inte närmare preciseras vad som ska hända när omvårdnadsbehovet förändras.

Biståndsbedömt trygghetsboende i annan kommun

När det gäller möjligheten för enskild att ansöka om biståndsbedömt trygghetsboende i annan kommun är skrivningarna oklara. I regeringens proposition (prop. 2017/18:253) sägs följande:

”Målgruppen för biståndsbedömt trygghetsboende torde endast undantagsvis ha sådana omfattande behov av vård- och omsorgsinsatser att bestämmelsen i SoL som ger möjlighet att ansöka om boende i annan kommun blir tillämplig” (s 37)

Då målgruppen för det biståndsbedömda trygghetsboendet inte ska ha ett behov av vård och omsorg dygnet runt, vilket vanligtvis erfordras för en plats i särskilt boende, är svårt att förstå att det skulle finnas undantag som ändå aktualiserar biståndsbedömt trygghetsboende och särskilt också i annan kommun. Om kommunen skulle verkställa ett sådant beslut i en annan kommun behåller kommunen också ansvaret (och kostnadsansvaret) för stöd och hjälp till den enskilde i boendet.

Ej ansvar för hälso- och sjukvård, men betalningsansvar

Vidare gäller att kommunens ansvar för hälso- och sjukvård upp till och med sjuksköterskenivå inte ska gälla i biståndsbedömt trygghetsboende. Däremot *får* kommunen erbjuda hemsjukvård inom boendeformen. Om landstinget efter överenskommelse överlåtit sin skyldighet att erbjuda hemsjukvård i det biståndsbedömda trygghetsboendet till kommunen, ska landstinget avsätta de läkarresurser som finns för att de boende ska kunna erbjudas en god hemsjukvård.

För patienter som är utskrivningsklara från slutet hälso- och sjukvård gäller också kommunens betalningsansvar gentemot landstinget, om personen har ett beslut om biståndsbedömt trygghetsboende.

Avgifter och högkostnadsskydd enligt socialtjänstlagen

På motsvarande sätt som gäller för andra särskilda boendeformer får kommunerna ta ut avgifter för service och omvårdnad (hemtjänsten) i det biståndsbedömda trygghetsboendet. Om boendekostnaden inte är fastställd som hyra utifrån hyreslagens bestämmelser, gäller socialtjänstlagens bestämmelser om skäligen avgifter. Socialtjänstlagens bestämmelser om högkostnadsskydd och avgifter gäller även för det biståndsbedömda trygghetsboendet.

Tillstånd och tillsyn från IVO

I en senare beredningen aviserades att det krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att yrkesmässigt anordna biståndsbedömt trygghetsboende. För kommuner och landsting gäller att de ska anmäla verksamheten till IVO innan den påbörjas. För tillståndet från IVO för privata aktörer gäller att:

- Verksamheten ska uppfylla krav på god kvalitet och säkerhet
- Verksamhetens kvalitet säkras genom ett systematiskt kvalitetsarbete, utifrån Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9).
- Verksamheten omfattas av bestämmelserna i lex Sarah om eventuella missförhållanden i verksamheten.
- Tillståndet är knutet till den juridiska eller enskilda person som beviljats tillståndet.

Det biståndsbedömda trygghetsboendet kommer även att omfattas av IVO:s tillsyn.

Sanktioner vid ej verkställda beslut

Sedan 2006 finns bestämmelser att kommuner ska rapportera ej verkställda gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, till IVO, de kommunala revisorerna och till fullmäktige. Det infördes också en sanktionsavgift som påtryckningsmedel för att

verkställa gynnande beslut. Dessa regler kommer även att gälla för beslut kring biståndsbedömt trygghetsboende. Om boendeformen erbjuds inom kommunen, kan alltså IVO ansöka om, som det nu heter, utdömande av särskild avgift hos förvaltningsrätten, om beslut om plats i det biståndsbedömda trygghetsboendet inte verkställs.

Ekonomiska stimulanser – statligt investeringsstöd och avdragsrätt för moms för lokalkostnader

Det statliga investeringsstödet som regeringen beslutade om 2016 (SFS 2016:848) gäller även för den nya särskilda boendeformen. Under åren 2016 - 2018 avsattes 950 Mkr. Av dessa medel är idag dock endast eventuellt kvarvarande medel från 2018 (om 400 Mkr) aktuella för boendeformen. Dock föreslogs ett tillskott om 300 Mkr till investeringsstödet, i anslutning till regeringens presentation av 2019 års ekonomiska vårproposition (Prop. 2018/19:100)⁶.

För biståndsbedömda trygghetsboenden gäller också att kommunerna har rätt till ersättning för ingående mervärdesskatt för lokalkostnader, liksom för övriga särskilda boendeformer.

⁶ Riksdagsbeslut förväntas 18 juni 2019.

Alternativ till det särskilda boendet på den ordinarie bostadsmarknaden

Optioner för enskilda

För äldre som, av olika skäl, är i behov av att förändra sin bostadssituation ligger kanske närmast att hitta en lösning på den ordinarie bostadsmarknaden. Ett inte ovanligt önskemål är att byta från en större bostad till en mindre. I en analys av bostadsmarknaden, specifikt gällande äldre, gör dock Boverket följande generella (och tämligen pessimistiska) bedömning:

”Det saknas idag bostäder och boendemiljöer som är väl anpassade till den äldre människans behov. Det finns brister i tillgänglighet inom det ordinarie bostadsbeståndet och ett antal kommuner saknar platser i särskilt boende.

Flyttfrekvensen bland äldre är generellt låg, och har varit så under en längre tid. Den låga flyttfrekvensen beror inte bara på ett sinande utbud av bostäder anpassade för äldre. Många av dagens äldre vill också bo kvar i sin nuvarande bostad. Det dåliga utbudet innebär dock en inläsningseffekt för de som vill flytta, men som inte har möjlighet till detta, eftersom inga alternativ finns.” (Boverket, Bostadsmarknadsenkäten 2017)

När det gäller omställningsmöjligheter för äldre har också Uppsala kommun rapporterat om svårigheter. Svårigheterna är kopplade till utbudet på mindre och tillgänglighetsanpassade bostäder, men även hyresnivåer. Det finns enligt vissa även omständigheter kopplade till skatteregler som kan försvåra omställning från en boendeform till en annan. I den medborgardialog som genomfördes med äldre över 60 år⁷, inom ramen för initiativet med Äldrevänlig stad, tillhörde frågor kring äldres boende (tillsammans med de kring kollektivtrafiken) områden som äldre bedömde behövde mer uppmärksamhet, förändring och utveckling för att Uppsala skulle bli en äldrevänlig stad (och landsbygd). I de s.k. dialogkonferenser som genomfördes var också två av tre pessimistiska eller mycket pessimistiska kring möjligheterna att flytta från en större till en mindre bostad.

Senior- och trygghetsbostäder

En särskild option för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden är att anmäla intresse för boende i trygghets- eller seniorbostad. Dessa boenden upplåts som hyresrätter och, när det gäller seniorbostäder, även bostadsrätter. Möjlighet till erbjudande om en sådan bostad öppnar sig efter att enskilda stått i kö och betalt avgift, eller genom köp av lägenhet vid bostadsrätt. Ordningen förutsätter alltså visst förutseende och viss handlingskraft, samt tillgång till kapital vid köp av bostadsrätt. Kring denna option framkom dock än mer pessimistiska bedömningar i ovan nämnd medborgardialog med äldre. Tre av fyra gjorde bedömningen att trygghets- eller seniorbostäder inte alls eller bara delvis fanns att tillgå på bostadsmarknaden i tillräcklig omfattning. Medverkande från Uppsalas landsbygder var än mer pessimistiska, där gjorde istället fyra av fem bedömningen att trygghets- eller seniorbostäder inte alls fanns att tillgå i tillräcklig omfattning

⁷ I medborgardialogen medverkade var 20:e uppsalabo i åldern 60 - 94 år.

Utbudet på trygghets- och seniorbostäder

Sett till hela beståndet i Sverige dominerar seniorbostäder framför trygghetsbostäder. I Uppsala återfinns samma mönster med en dominans av seniorbostäder, ca 1200 lägenheter, och en mindre del trygghetsbostäder, ca 340 lägenheter. Beståndet är också 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 återfinns 120 seniorlägenheter i Storvreta. Därutöver finns två fastigheter med omkring tio seniorlägenheter vardera i Björklinge respektive Bälinge. Den vanligaste upplåtelseformen är hyresrätt, men ifråga om seniorbostäderna finns också 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 Rikshem och Uppsalahem merparten av beståndet, vid sidan av bostadsrättsföreningarna (om ca 25 %).

Jämfört med utbudet på särskilda boendeformer i form av vård- och omsorgsboende, som uppgår till ca 1700 lägenheter, är beståndet om ca 1550 senior- och trygghetsbostäder något mindre. Dessutom finns, som framgår av ovanstående, en obalans i utbudet mellan stad och landsbygd.

Efterfrågan

Vid Uppsala kommuns bostadsförmedling stod 1031 personer i kö till trygghetsboenden i form av hyresrätter i februari 2019. 21 trygghetsbostäder förmedlades under 2018. Av de som fick en trygghetsbostad hade två av tre stått i kö tio år eller längre. Att döma av antalet förmedlade lägenheter, var alltså den aktuella årliga omsättningen av lägenheter inom det totala beståndet av trygghetsbostäder kring 6 % (under 2018).⁸

Till seniorbostäder i form av hyresrätter var kösituationen mindre ansträngd, här hade närmare hälften av de som fått tillgång till en seniorbostad stått i kö mindre än fyra år. Endast var tionde hade stått i kö mer än tio år.

Negativa synpunkter kring nuvarande bestånd av trygghetsbostäder

I dialoger med äldre framkommer från och till frågor kring vad ”tryggheten” egentligen består i vid nuvarande trygghetsboenden. Förväntan har ibland varit mer än en tillgänglighetsanpassad fysisk miljö (om än av skiftande kvalitet) samt en värdinna på dagtid under vardagar. Här uttalas ibland besvikelse.

Förväntan och besvikelse kan för den äldre generationen hänga samman med att en del av nuvarande bestånd av trygghetsbostäder tidigare var s.k. servicehus. Lägenheterna där förmedlades då via dåvarande äldreförvaltning med stöd av socialtjänstlagen. I servicehusen som då var en särskild boendeform 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 till sjuksköterska i boendet. Då

⁸ 21/340 lägenheter ≈ 6 %.

servicehusen upphörde som särskild boendeform, upphörde också kommunens ansvar för den här formen av basservice. Likaså upphörde det hälso- och sjukvårdsansvaret för kommunen som var förbundet med boendets status som särskild boendeform. Schablonmässigt beskrivet flyttade servicen ut och ersattes av subventionerade lokaler och en värdinna.

Faktaruta utifrån Boverkets definitioner (2018)

Trygghetsbostäder och seniorbostäder är så kallade mellanboendeformer som överbryggar glappet mellan vanligt boende och särskilda boenden med heldygnsomsorg.

Seniorbostäder

Seniorbostäder är vanliga bostäder som är avsedda för personer över en viss ålder, vanligen 55 år och äldre. Tanken är att bostäderna ska vara utformade efter äldres behov av tillgänglighet och trygghet. För att flytta in i en seniorbostad behövs inget biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Seniorbostäder finns både som hyresrätter och bostadsrätter.

Trygghetsbostäder

Trygghetsbostäder är 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 inget 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.

Överväganden

Ny särskild boendeform med specialinriktning och begränsad omfattning

Av förarbeten och lagparagrafen för den nya lagstiftningen framgår att den nya särskild boendeformen, biståndsbedömt trygghetsboende, framförallt är tänkt för en viss grupp av äldre. Äldre som har hemtjänst men, som ett rekvisit, också upplever "oönskad isolering". I förarbeten nämns också äldre med hemtjänst som upplever otrygghet och ensamhet.

I de uppskattningar av omfattning av boendeformen som presenterats landar beräkningarna, översatt till lokala förhållanden, kring möjligen hundratalet personer i Uppsala. Samtidigt bör understrykas att det varken i förarbeten eller lokalt gjorts någon undersökning kring i vilken omfattning flytt till en ny anpassad särskild boendeform, är det som faktiskt efterfrågas som önskvärd lösning inom den berörda målgruppen bland äldre med hemtjänst. Även om ett införande tveklöst kommer förbättra just en sådan option för dessa äldre.

Viktigt att konstatera är alltså att den nya särskilda boendeformen inte är tänkt med en bred målbild; äldre med hemtjänst som av olika bostadssociala skäl (t.ex. avsaknad av hiss, tillgänglighet i andra avseenden, partners bortgång m.m.), önskar förändra sin bostadssituation. Istället presenteras boendeformen exklusivt som svarande mot behov hos äldre, förvisso med hemtjänst, men som också upplever oönskad isolering, otrygghet och ensamhet i nuvarande bostad.

Relativt långtgående reglering

Även om det i förarbeten finns formuleringar som att "enligt regeringens mening är kommunen i fråga bäst lämpad att välja den närmare utformningen av denna typ av boenden", föreligger samtidigt i olika avseenden en relativt långtgående reglering kring den nya särskilda boendeformen. Det finns därtill andra komplikationer, bland annat kring tolkningen av vissa grundläggande principer.

För att bedriva verksamheten krävs ett tillstånd från IVO för en privat aktör, men anmälan av kommunen. Samtidigt har IVO ett statligt tillsynsansvar för verksamheten. Kommunen har också skyldighet att rapportera icke-verkställda beslut som gäller biståndsbedömt trygghetsboende. Med det följer också att kommunen av IVO an tilldömas viten om sådana beslut inte verkställs inom viss tid. Vidare gäller att kommunen har betalningsansvar mot landstinget om person med biståndsbedömt trygghetsboende, vid vistelse inom slutenvård, inte kan skrivas ut enligt gällande regelverk. Sammantaget finns alltså tillkommande ekonomiska risker för kommunen i det fall väljer att erbjuda den nya särskilda boendeformen.

En komplikation kan ju även sägas vara att målgruppen för boendeformen redan på förhand (och manifesterat i lagparagrafens lydelse) avgränsats till en relativt liten grupp av äldre. Det är ju inte med lika vida kriterier (utifrån omvårdnads- och bostadssociala skäl) som i samband med de tidigare servicehusen, som en plats kan beviljas i det biståndsbedömda trygghetsboendet.

Även kring den önskvärda utformningen finns en hel del uttalat t.ex. kring möjlighet till gemensamma måltider, kulturella aktiviteter och gemenskap. Här kan också nämnas den faktiska särregleringen kring en detalj som undantag från alkohollagens krav på serveringstillstånd (om än positivt tolkad av många).

Argumentationen kring boendet som "ett genomgångsboende", d.v.s. att de boende vid tilltagande och mer omfattande omvårdnadsbehov ska motiveras till att flytta, är inte okontroversiell. Dels kan finnas komplikationer kopplade till upplåtelseform och parbogaranti. Dels utmanar det en grundläggande princip inom svensk äldreomsorg; att värna möjligheter till kvarboende och undvika flyttande.

Utmaningar för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden

Som framgått av vad som tidigare redovisats finns betydande utmaningar för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden. Tveklöst kvarstår svårigheter för många äldre att ställa om från en större bostad till en mindre, beroende på brister i utbud och tillgänglighet. Till det kommer ekonomiska hinder kopplade till hyresnivåer och i vissa fall skatteregler (utom vad kommunen kan påverka).

Men också när det gäller utbudet på tillgänglighetsanpassade äldreboendestäder som senior- och trygghetsboendestäder finns en bristande tillgång. Uppenbart är att tillgången på sådana alternativ är mycket begränsad på kommunens landsbygder. Men det finns också obalanser i utbudet inom Uppsala tätort. Av statistik från kommunens väntetider framgår också att väntetiderna är långa innan ett erbjudande, för många som köar för trygghetsbostad mer än tio år. Kring hälften så lång tid för många som köar till seniorbostad, där utbudet också är mer omfattande. Till båda för äldre tillgänglighetsanpassade boendeformer krävs antingen kötid eller, när det gäller bostadsrätter, tillgång till kapital. Med andra ord förutsätter boendeformerna både visst förutseende och även handlingskraft, samt när det gäller bostadsrätter även större ekonomiska tillgångar.

Den omfattande medborgardialogen med äldre i Uppsala, under åren 2016 - 2017, visar även den, med stor tydlighet, att äldre *också upplever* stora brister vad gäller rådande omställningsmöjligheter när det gäller boendet.

Behövs en ny särskild boendeform?

Några centrala frågor:

- Hur klarar äldre att på egen hand ställa om sitt boende på ordinarie bostadsmarknaden, när behovet av en mer tillgänglighetsanpassad bostad uppstår?
- Hur är det med förutseende och handlingskraft, eget kapital?

Mot bakgrund av vad som tidigare redovisats blir bedömningen att det sannolikt även finns äldre i Uppsala, okänt hur många, som upplever tillkortakommanden kring detta.

- Finns uppdämda behov bland äldre att förändra sin boendesituation av bostadssociala och omvårdnadsskäl?

Även här blir bedömningen att det finns äldre i Uppsala, okänt hur många, som med nuvarande utbud av tillgänglighetsanpassade äldreboendestäder (på ordinarie bostadsmarknad) inte lyckats förändra sin boendesituation, med negativa konsekvenser för både egna och närståendes levnadsförhållanden.

Ovanstående talar sammantaget att det kan finnas skäl för kommunen att tillhandahålla ett vidare utbud av särskilda boendeformer, där möjlighet ges att bistå äldre via upplåtelse genom bistånd för att förändra sin bostadssituation. Omformulerat kan det också betraktas som att kommunen vidgar sitt åtagande för att kompensera för brister som finns på den ordinarie bostadsmarknaden.

Emellertid svarar den förslagna nya särskild boendeformen dåligt mot att *i bredare mening* bistå äldre, med visst behov av stöd och hjälp, däri även behov av ett mer tillgänglighetsanpassat boende, i att hitta en ny boendelösning. Som formen är presenterad och reglerad är det biståndsbedömda trygghetsboendet en form som vänder sig till en relativt avgränsad grupp äldre; personer med hemtjänst som upplever oönskad isolering, otrygghet och ensamhet. Det är samtidigt inte kartlagt i vilken omfattning dessa personer ser flytt till en särskild boendeform som önskvärd lösning eller förbättring av sin situation.

Vid kontakt med IVO i mitten av april⁹, ca tre veckor efter det att de nya lagbestämmelserna blivit gällande, fanns totalt bara två ansökningar om att få tillstånd för biståndsbedömt trygghetsboende. Ingen från entreprenör i Uppsala. I inledningsskedet förefaller alltså intresset vara tämligen begränsat, både från privata och offentliga vård- och omsorgsgivare.

⁹ Mejlkorrespondens med registraturen för tillståndsprövning vid IVO i Stockholm 2019-04-17.

Alternativa utvecklingsmöjligheter

Stimulera utvecklingen av tillgänglighetsanpassade bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden

Sammantaget talar den föregående redovisningen för att kommunen bör överväga att finna andra lösningar för den utpekade målgruppen av äldre, än inrättande av en ny särskild boendeform i form av s.k. biståndsbedömt trygghetsboende. Det bör som konsekvens medföra att arbetet intensifieras i bredare skala när det gäller att stimulera utvecklingen av tillgänglighetsanpassade boendeformer på den ordinarie bostadsmarknaden. Samtidigt i det arbetet måste särskild uppmärksamhet ägnas åt hur äldre som har hemtjänst och upplever sig otrygga, ensamma och (kanske även) socialt isolerade – och varken har kötid eller kapital för att ställa om sitt boende – kan få tillgång till tillgänglighetsanpassade bostäder, däri även utökade möjligheter till gemenskap med andra, men på den ordinarie bostadsmarknaden. Den stora fördelen med en sådan satsning är att den vänder sig till betydligt vidare grupper av äldre, där behov och motiv bakom en önskan om att byta bostad kan vara mer varierade, än de som är aktuella (rekvisit) vid flytt till ett biståndsbedömt trygghetsboende. Inte helt ovanliga och återkommande skäl är t.ex. brister i den egna bostadens utformning, dess läge, planlösning, frånvaro av hiss, trånga utrymmen etc.

När det gäller att särskilt uppmärksamma och sörja för äldre med upplevd otrygghet finns också exempel hämtade från andra kommuner, men även tankespor och embryon till förslag som diskuterats inom Uppsala kommun.

Diskussioner i Uppsala

I Uppsala kommun har funnits planarbete och diskussioner kring att starta en försöksverksamhet med någon form av förtur till bostad för vissa grupper. De grupper som då diskuterades var våldsutsatta kvinnor och vissa personer med neuropsykiatrisk diagnos. Förturer skulle underlätta omställning från behandlingsmiljöer till eget boende, förbättra livskvalitet för enskilda och ekonomiska vinster för kommunen. Det är också så att lagstiftningen kring bostadsköer medger undantag från en s.k. rak bostadskö, det vill säga enbart relaterad till kötid, t.ex. med anledning av särskilda sociala, medicinska eller åldersrelaterade skäl. Av okänd anledning genomfördes dock aldrig försöksverksamheten.

Inom ramen för en nyligen initierad översyn av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen har inom stadsbyggnadsförvaltningen, ingår också som en del att fånga upp och belysa det tidigare arbetet kring eventuella förturer. Vid kontakter med stadsbyggnadsförvaltningen¹⁰ har frågan väckts om inte också den grupp av äldre som är målgrupp för det biståndsbedömda trygghetsboendet, skulle kunna inkluderas om omfattas i en eventuell förtursverksamhet. Som det förefaller finns inga lagliga hinder för att hemmaboende äldre, med visst omvårdnadsbehov (hemtjänst), som också upplever oönskad isolering, skulle kunna vara ett sådant undantag som ges möjlighet till förtur.

Under förutsättning att Uppsala Kommuns bostadsförmedling ges sådana direktiv, närmast avgränsat till att gälla trygghetsbostäder, finns dock praktiska svårigheter kopplade till att bostadskön (ansökan och erbjudanden) administreras via webben och förutsätter en aktiv sökande. För den här aktuella gruppen, som förmodas sakna både

¹⁰ Möte med bostadsstrateg m.fl. 2019-04-23.

kötid och även kapital för att köpa ny bostad, finns för många sannolikt inte resurserna för att själva hantera ansökan och erbjudanden. Dessutom behöver förmodligen bostadsförmedlingen någon form av underlag som styrker behörigheten till förtur. I det sistnämnda avseendet är tänkbart att äldreförvaltningens biståndshandläggare kan bistå med ett sådant underlag eller intyg. Däremot torde det sannolikt krävas en mer aktiv hantering från bostadsförmedlingen, genom riktade erbjudanden till målgruppen, än den gängse där bostadssökande själv anmäler intresse för olika objekt. Samtidigt kan en vinst vara att för denna grupp kan boendeformen vara mer intressant än läget, vilket kan göra att de är villiga att kompromissa kring den lägenhet och utformning av den specifika trygghetsbostaden. Enligt uppgift finns ofta ett visst antal trygghetsbostäder återkommande outhyrda, då de inte matchar enskilda sökandes bostadsprefenser.

Lösning i Stockholm Stad

I Stockholm stad har ett antal tidigare servicehus omvandlats till seniorboenden med tillhörande aktivitetscenter. Till dessa finns särskilda förmedlingsregler för personer 65 år fyllda som är otrygga eller bor otillgängligt. Även personer som är 85 år fyllda ges företräde till dessa bostäder. Med andra ord förefaller Stockholm Stad ha funnit en lösning som vänder sig till en betydligt bredare målgrupp av äldre, med olika "ömmande" bostadssociala skäl till att förändra sin boendesituation, än den som definierats för ett biståndsbedömt trygghetsboende. Genom en förtursordning för såväl äldre som upplever otrygghet, som de som bor otillgängligt och/eller har uppnått hög ålder, kan alltså erbjudanden om ny bostad tillhandahållas på den ordinarie bostadsmarknaden. Med det behövs inte heller en ny särskild boendeform.

Mer specifikt gäller förtursordningen, i form av en särskild förmedlingskö, inom ramen för Stockholms stads fastighetsbolag Micassas seniorbostäder. För att ställa sig i kön måste personen vara 65 år fyllda och bo i en bostad med tillgänglighetsbrister och/eller vara ensam och orolig. Bostadens otillgänglighet och upplevelser av ensamhet och oro ska styrkas genom intyg från biståndshandläggare eller vårdpersonal inom primärvård och rehabilitering. I intyget ska samtidigt anges vilken storlek på lägenhet som söks och i vilken/vilka stadsdelar seniorlägenhet söks. Intyget ska vara fysiskt och undertecknat. Intyget skannas och mailas eller postas till Bostadsförmedlingen. Ansökningarna matchas sedan i den turordning de inkommit till Bostadsförmedlingen. Om flera ansökningar inkommit samma dag är det den person som är äldst som erbjuds lägenhet först. Sökande kan få upp till tre erbjudanden. Om sökande tackar nej alla tre gångerna förlorar de sin plats i den särskilda förmedlingskön. Sökande som är lägst 85 år och folkbokförd i Stockholms stad behöver inget intyg utan hamnar automatiskt i den särskilda förmedlingskön, om de anmäler intresse för en seniorlägenhet hos Micasa fastigheter.

Ytterligare information om förtursordningen i Stockholm stad (kring volymer m.m.) har efterfrågats och utlovats¹¹, men ännu ej levererats vid sammanställningen av detta underlag.

¹¹ Planeringsavdelningen, Äldreförvaltningen, Stockholm stad, 2019-04-25.

Datum:
2019-06-26
Reviderad 2019-09-24

Äldreförvaltningen
Utredning

Handläggare:
Bo Engström

Särskilda förmedlingsregler till trygghetsbostad

Innehåll

Bakgrund	3
Syfte med förtur eller särskilda förmedlingsregler till trygghetsbostad	4
Juridiska förutsättningar	4
Vägval för en förtursordning eller särskilda förmedlingsregler	5
Ett kvotsystem förordas	7
Fortsatt arbete.....	8

Bakgrund

Äldreförvaltningen har i ärendet kring s.k. biståndsbedömt trygghetsboende tidigare föreslagit äldrenämnden att besluta

- att** tillsvidare inte tillhandahålla den föreslagna nya särskild boendeformen; biståndsbedömt trygghetsboende,
- att** i samarbetet med plan- och byggnadsnämnden verka för att utbud och utveckling av tillgänglighetsanpassade bostäder för äldre, stimuleras på den ordinarie bostadsmarknaden,
- att** verka för att äldre som behöver byta bostad av särskilda bostadssociala skäl, ges möjlighet till förtur till vissa senior- eller trygghetsbostäder i kommunen.

Kring det sistnämnda har nämndens ordförande önskat att förvaltningen, i samarbete med stadsbyggnadsförvaltningen, initierar ett utredningsarbete kring förutsättningarna för att tillskapa en förtursordning. Förtursordningen ska vara ämnad för den målgrupp som annars skulle vara aktuell för det biståndsbedömda trygghetsboendet. Därtill även underlätta för äldre, med kraftigt nedsatt rörelseförmåga och boende i bostäder med omfattande tillgänglighetsbrister och/eller i behov av omfattande bostadsanpassning, att få tillgång till en tillgänglighetsanpassad bostad.

I ärendet till äldrenämnden kring avisandet av en ny särskild boendeform hänvisas bland annat till den lösning med en förtursordning till seniorbostäder som Stockholm stad infört. Avstämt med bostadsförmedlingen i samma kommun gäller där särskilda förmedlingsregler till seniorlägenheter, inom det kommunala bostadsföretaget Micasas bestånd, för personer som är 65 år fyllda som upplever otrygghet/ensamhet i nuvarande bostad eller bor otillgängligt. Även personer som är 85 år fyllda ges företräde till dessa bostäder. Stockholm Stad har därigenom en funnit lösning som vänder sig till en bredare målgrupp av äldre, med olika ”ömmande” bostadssociala skäl till att förändra sin boendesituation, än den som i förarbeten definierats för ett biståndsbedömt trygghetsboende. Genom en förtursordning för såväl äldre som upplever otrygghet, som de som bor otillgängligt och/eller har uppnått hög ålder, kan erbjudanden om ny bostad tillhandahållas på den ordinarie bostadsmarknaden. Med det behövs inte heller en ny särskild boendeform.

Arbete med att utreda en förtursordning i Uppsala kommun har initierats i juni 2019 och medfört ett antal inledande möten och korrespondens i frågan. Arbetet har involverat handläggare vid ÄLF, SBF, KLK och Uppsala Bostadsförmedling AB.

Syfte med förtur eller särskilda förmedlingsregler till trygghetsbostad

Syftet med att införa möjlighet till förtur och särskilda förmedlingsregler för äldre ska, som det initialt formulerats, vara att underlätta för personer *som har hemtjänst* och till följd av,

- hög ålder,
- kraftigt nedsatt rörelseförmåga (t.ex. svårt att klara trappor utan hiss),
- upplevd ensamhet och
- boende i bostad med omfattande tillgänglighetsbrister och/eller i behov av omfattande bostadsanpassning,

har behov av att få en anpassad bostad och på så sätt också minska behovet av stödinsatser på ett betydande sätt.

I likhet med de krav som formulerats för den nya särskilda boendeformen, ska de äldre personerna även här redan vara aktuella med behov av hjälp i hemmet. Kravet på att personerna ska vara aktuella med hemtjänst sammanhänger också med de juridiska förutsättningarna för att ordna en förtursbedömning (mer om detta nedan).

Juridiska förutsättningar

Av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383), § 8, framgår att det är möjligt att parallellt, med en bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning, förmedla ett begränsat antal lägenheter enligt ett förturssystem. Bestämmelsen finns i den avslutande meningen i paragraf 8, som i sin helhet har följande formulering:

8 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. *Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem. (min kursivering)*

Formellt finns alltså inte lagliga hinder för en parallell förtursordning. I förarbeten till den aktuella lagstiftningen ges ytterligare vägledning kring förtur vid bostadsförmedling, bl.a. står följande att läsa:

”Inom ramen för kravet på förmedling i turordning efter kötid bör kommunen dock själv få bestämma de närmare principerna för hur kösystemet skall vara utformat. En kommun bör t.ex. kunna ha flera köer för olika kategorier av hyressökande. Vidare bör det vara möjligt att hålla vissa lägenheter utanför kösystemet, exempelvis för att kunna tillgodose önskemål om ett blandat boende. Kommunen bör också kunna bestämma t.ex. vad som skall gälla beträffande turordningen om en hyressökande antar ett erbjudande om en lägenhet men ändå vill stå kvar i kön. Kommunen måste härvid behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat (den s.k. likställighetsprincipen, se 2 kap. 2 § kommunallagen). Vid kommunal bostadsförmedling förekommer viss förtursförmedling på grund av särskilda behov. Enligt regeringens mening är det angeläget att en sådan förtursförmedling är möjlig och att den därvid kan omfatta även lägenheter som annars fördelas enligt kösystemet. För tydlighets skull bör detta framgå direkt i lagen. Vid förtursförmedling bör då någon köavgift inte kunna tas ut. Om en hyressökande däremot inledningsvis köar för en lägenhet och betalar köavgift för detta men sedan – t.ex. på grund av ändrade sociala förhållanden – erhåller en lägenhet genom förtursförmedling bör någon återbetalning av den tidigare erlagda

köavgiften inte kunna ske. Det är givetvis viktigt att de hyressökande informeras om vilka principer som gäller för den aktuella förmedlingen. Det får också förutsättas att förmedlingen tillhandahåller sådan grundläggande information i samband med att en hyressökande ställer sig i bostadskön. Härutöver ankommer det förstås på bostadsförmedlingen att svara på de frågor som en hyressökande ställer om t.ex. kötiden för en viss typ av lägenhet. Något behov av att reglera dessa informationsbehov i lagen finns dock knappast.” (Prop. 2000/01:26, Bostadsförsörjningsfrågor m.m., s 25, *min kursivering*)

När det kommer till omfattningen av förtursförmedlingen (antal lägenheter) finns dock ingen vägledning att hämta i förarbeten till lagstiftningen.

För att en person ska erhålla förtur krävs en bedömning av att personen infriar de kriterier som formulerats för att komma i fråga. I det nämnda exemplet i Stockholm sker det genom att biståndshandläggare, vårdpersonal inom primärvård och rehabilitering skriver intyg att den nuvarande bostaden inte är tillgänglig och/eller att den sökande är ensam och orolig. En rutin eller ordning för en bedömning måste alltså tillskapas för att få ett förturssystem på plats. I den dialog som förts inom äldreförvaltningen föreslås att det i Uppsala skulle vara äldreförvaltningens biståndshandläggare som bistår med en sådan bedömning och ett ”förtursintyg”. Emellertid förutsätter det att personen redan är känd av handläggarna genom utredning som gjorts kring insats utifrån socialtjänstlagen, t.ex. kring behov av hemtjänst, där bland förhållanden kring rörelseförmåga, social- och boendesituation blivit kända. Däremot är det inte möjligt för handläggarna att inleda en utredning med anledning av behovet av ett ”förtursintyg”.

Vägval för en förtursordning eller särskilda förmedlingsregler

Som nämnts har den förtursordning som finns i Stockholm funnits med som en tänkbar lösning även i Uppsala. Här har också tanken varit att (1) *förturen också i Uppsala skulle kunna administreras via kommunens bostadsförmedling*. Vägvalet aktualiserar att kompletterande direktiv beslutas av kommunfullmäktige för Uppsala bostadsförmedling AB. I den inledande dialogen kring förtur i Uppsala har också förekommit tankar om att Äldreförvaltningens Seniorguide skulle kunna bistå bostadsförmedlingen i administrationen. Här kan upplysningsvis tilläggas att ansökningarna i Stockholm utreds och matchas av kommunens bostadsförmedling, med stöd av intyg som inkommit, till en självkostnad som faktureras det kommunala bostadsbolaget (Micasa).

En annan tänkbar ordning är istället att (2) *utrymme för förtur skapas genom direktavtal med Uppsala kommun om kvoter med fastighetsägarna till trygghetsbostäder (och seniorbostäder?)*, i första hand Uppsalahem och Rikshem. I dessa avtal reserveras ett i förväg bestämt antal eller en bestämd andel trygghetsbostäder (och seniorbostäder). Lägenheterna lämnas direkt till Uppsala kommun som matchar dem mot aktuella sökande med förtur. En liknande ordning finns redan etablerad i Uppsala när det gäller sociala förturer till bostad för målgrupper inom socialförvaltningen, arbetsmarknadsförvaltningen och omsorgsförvaltningen.

När det gäller specifikt trygghetsbostäder för äldre, där det redan är väl känt att utbudet är begränsat och kötiderna långa, kan möjligen en lösning med kvoter uppfattas som mer rättvis, eftersom den säkerställer en förutbestämd balans i förmedling efter förtur respektive efter kötid. En ordning med kvoter är också möjlig att

relativt enkelt förverkliga i närtid genom att en viss andel av de trygghetsbostäder som Uppsala kommun själv äger, direkt kan vara möjliga att avsätta till en kvot för förmedling enligt särskilda regler.

Komplikationer på vägen

En förtursordning eller särskilda förmedlingsregler för äldre med särskilda behov att få en mer tillgänglighetsanpassad bostad, svarar väl mot det redan kända förhållandet att många äldre upplever svårigheter att ställa om sitt boende. Det biståndsbedömda särskilda boendet är också förbehållet personer med vård- och omsorgsbehov dygnet runt.

Emellertid finns framförallt två omständigheter som kan äventyra de önskvärda målsättningarna med en förtursordning. Som redan nämnts är utbudet på trygghetsbostäder (och omsättningen) betydligt mindre än efterfrågan. En majoritet av de tillfrågade inom medborgardialogen i arbetet med Äldrevänlig stad bedömde att trygghets- och seniorbostäder inte fanns på marknaden i tillräcklig omfattning, i än större omfattning på landsbygderna. De långa kötiderna till befintliga trygghetsbostäder påminner också dagligen bostadsförmedlingen om detta, genom ett uppdämt och ofta uttalat missnöje bland de sökande. En förhandsbedömning utifrån innevarande bestånd och aktuell förmedling indikerar att det, med en kvoterad förtursordning, kan bli aktuellt med förmedling av kanske som mest fem till tio lägenheter via en förtursordning per år. Enligt vad som är känt av bostadsförmedlingen finns dessutom ingen känd planerad utbyggnad av beståndet av senior- och trygghetsbostäder.

En annan väl känd omständighet som försvårar, också bekräftad i medborgardialogen i arbetet med Äldrevänlig stad, är bristen på lägenheter till överkomliga hyror. Hyresnivåerna, framförallt inom nyproduktion, utestänger många äldre från den vanliga bostadsmarknaden. Här pågår andra arbeten inom Uppsala kommun för att utreda vad kommunen kan göra för att motverka detta.

När det gäller specifikt Uppsala kommuns bostadsförmedling finns också utmaningar kring att införa en förtursordning. Redan idag täcker inte de avgifter som förmedlingen tar ut för att finansiera verksamheten. Ytterligare arbetsuppgifter skulle i det avseendet försvåra en redan ansträngd ekonomisk situation. Men inte bara det. Förmedlingen stöds av en programvara som måste utvecklas och anpassas om även matchning och förmedling utifrån förtur ska bli aktuell. Det finns också en befogad oro för att införandet av en förtursordning kan väcka omfattande missnöje hos de som redan köat under flera år i väntan på en trygghetsbostad.

Ytterligare en komplicerande omständighet i detta sammanhang är att Uppsala kommuns nuvarande bestånd av trygghetsbostäder är under omreglering, med bland annat likvidering av tidigare bostadsrättsföreningar. Med ambitioner att åstadkomma en förtursordning framstår som grannlaga att såväl nuvarande hyresgästers boendevillkor, som den fortsatta förmedlingen lägenheter i fastigheterna, beaktas i förändringsarbetet så att rådighet kring detta säkerställs för kommunen.

I sammanhanget kan noteras att det är frivilligt för privata fastighetsägare att ansluta sig till kommunens bostadsförmedling. De beslutar också självständigt om de vill upplåta lägenheter för förtursförmedling. I bostadsförmedlingens uppdrag ingår att utveckla kontakterna med olika fastighetsägare, men inte specifikt kring behovet av trygghets- och seniorbostäder. Vilket intresse som finns kring förtursförmedling av trygghets- och seniorbostäder även från privata fastighetsägare är i dagsläget okänt. Som nämnts finns dock inte kända planer på utbyggnad av beståndet från någon fastighetsägare.

Ett kvotsystem förordas

I de fortsatta diskussionerna har berörda tjänstemän fokuserat på möjligheten att åstadkomma en kompletterande ordning via ett kvotsystem. Det främsta skälet är att ett kvotsystem framstår som det smidigaste handlingsalternativet för att få till en särordning i närtid, vilken kan förbättra levnadsförhållandena för vissa äldre; personer inom målgruppen för den tänkta nya särskilda boendeformen, vilken äldreförvaltningen föreslår kommunen att avstå. Samtidigt står redan från början klart att det i praktiken kommer handla om en väldigt avgränsad volym med anledning av bristen på trygghetsbostäder på den ordinarie bostadsmarknaden i kommunen.

Räknat från 2018 har ca 20 trygghetsbostäder som Uppsala kommun själv äger förmedlats via kommunens bostadsförmedling. Totalt har den dubbla volymen, inklusive trygghetsbostäder som ägs av Uppsalahem och Rikshem, förmedlats under samma period. Med ett kvotsystem föreslås att 5 % (eller var tjugonde trygghetsbostad) av Uppsala kommuns eget bestånd av trygghetsbostäder reserveras för ett kvotsystem, till vilket äldre direkt kan matchas efter kriterier och förslag på personer från äldreförvaltningen¹. Med nuvarande volym innebär det *i praktiken dock inte mer än en trygghetsbostad per år*. Inledningsvis har det dock framkommit ytterligare en möjlighet, för att inledningsvis få lite större volym i ett kvotsystem, nämligen genom att för detta ändamål reservera ca sex lägenheter av de nyligen färdigställda bostäderna vid trygghetsboendet i Nyby.

Införandet av ett kvotsystem skulle medföra, i det fall att utbudet på och omsättningen inom trygghetsbostäder ökar, ytterligare möjligheter för kommunen att hjälpa äldre som behöver ett tillgänglighetsanpassat boende med tillgång till vissa gemensamma tjänster² (som seniorrestaurang och träffpunkt). För att matcha målgruppen som var påtänkt för den föreslagna nya särskilda boendeformen ska personerna redan vara aktuella med hemtjänst och uppleva önskad isolering/ensamhet, men inte ha ett vård- och omsorgsbehov dygnet runt som motiverar flytt till ett särskilt boende i form av ett vård- och omsorgsboende. Med en flytt förväntas också behovet av hemtjänst i närtid och framtid minska på ett betydande sätt. Särskilt prioriterade bör vara sköra äldre i nämnd situation som uppnått 80 års ålder och inte haft förmåga att ställa sig i kö för trygghetsbostad eller har tillgångar för att köpa en tillgänglighetsanpassad bostadsrätt för äldre på bostadsmarknaden.

Liksom ifråga om lägenheter till särskilda boenden måste sökande ha rätt att tacka nej till en lägenhet i trygghetsbostad som erbjuds via kvotsystemet. Lägenhetserbjudandet bör i så fall gå vidare till som högst ytterligare två personer inom kvotsystemet. Under den tid trygghetsbostaden står outhyrd inom kvotsystemet bör också äldreförvaltningen bära kostnaden för (tomgångs-) hyran³. Därefter lämnas den åter till staben för fastighet för att lämnas till bostadsförmedlingen.

¹ Via biståndshandläggare vid Avdelningen för rådgivning och bistånd inom Äldreförvaltningen.

² Behovet av gemensamma tjänster vad gäller möjlighet till måltider och social gemenskap knyter an till kvaliteter som specificerats i förslaget kring den nya särskilda boendeformen: s.k. biståndsbedömt trygghetsboende.

³ Eftersom Äldreförvaltningen ansvarar för att förmedla personer som är aktuella för tilldelning via kvotsystemet.

Fortsatt arbete

Ett kvotsystem för äldre till trygghetsbostäder aktualiserar fortsatt arbete kring de administrativa och ekonomiska konsekvenserna inom Uppsala kommun. Bland annat måste riktlinjer tas fram för bedömningen av äldreförvaltningens biståndshandläggare. Vidare en rutin för kommunikation mellan staben fastighet och äldreförvaltningen kring de lägenheter som ska förmedlas inom kvotsystemet.

Vad som särskilt bör ägnas omtanke och uppmärksamhet är också hur ett beslut om införandet av förtur eller ett kvotsystem kommuniceras. I en bristsituation vad det gäller trygghetsbostäder och ett huvudsakligt system med förmedling efter turordning, riskerar en förmedling på andra grunder, väcka reaktioner hos personer som under lång tid stått i kö för en trygghetsbostad. Här måste de socialpolitiska skälen för en kompletterande ordning och, inte minst, den reella volymen för en sådan (för närvarande några få trygghetsbostäder per år) tydligt kommuniceras i ärendet. I en bristsituation kan det samtidigt också uppfattas som mer rättfärdigt att tilldelning framöver inte enbart sker efter kötid, utan att även hänsyn tas till behov, om än i en begränsad omfattning.

Inför igångsättandet av ett kompletterande kvotsystem finns anledning att samarbete och förberedelser sker mellan berörda förvaltningars kommunikatörer och även kommunikationsansvarig vid kommunens bostadsförmedling.