



Biståndsbedömt trygghetsboende

Ekonomiska aspekter

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen
Enheten för nämnd- och ärendehantering

Upprättad: 2022-10-08
Version: 2
Ansvarig: Anna Ekendahl
Dnr: HVO-2022-1648



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Inledning	5
Bakgrund	5
Biståndsbedömt trygghetsboende	5
Regleringen i socialtjänstlagen	5
Boendeformen i praktiken	6
Andra boendeformer utan biståndsbeslut	8
Erfarenheter i andra kommuner	8
Kävlinge kommun	10
Kävlinge kommuns riktlinjer om biståndsbedömt trygghetsboende	10
Falkenbergs kommun	11
Falkenbergs kommuns riktlinjer om biståndsbedömt trygghetsboende	11
Mölnåls stad	12
Mölnåls kommuns kriterier om biståndsbedömt trygghetsboende	13
Sammanfattning av erfarenheterna	13
Behovet i Malmö stad	13
Ekonomiska konsekvenser	15

Antaganden om bostadskostnader	15
Antaganden om hyreskostnader för Malmöbon	16
Antaganden om personalkostnader	17
Beräkningar av totalkostnader	17
Konsekvenser för den enskilde	19
Slutsats	19
Referenser	20

Sammanfattning

I april 2019 ändrades socialtjänstlagen genom tillägget: ”Kommunen får även inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering.” Den särskilda boendeformen benämns biståndsbedömt trygghetsboende. Sedan förändringen har hälsa-, vård- och omsorgsnämnden mottagit två motioner gällande att införa boendeformen som båda har ansetts besvarade med hänvisning till att nämnden behöver fokusera ekonomiska investeringar till befintliga insatser som nämnden är ålagd att erbjuda enligt socialtjänstlagen. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslutade efter den senaste motionen att ge hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att utreda vad biståndsbedömt trygghetsboende skulle innebära ekonomiskt för kommunen.¹

Det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att införa biståndsbedömt trygghetsboende. Insatsen har implementerats under för kort tid och har dels inte utvärderats i tillräckligt stor utsträckning, dels är det svårt att se konsekvenser av insatsen i ett längre perspektiv. Dessutom är det fortfarande relativt få kommuner som infört insatsen. Utredningen har baserat uträkningarna för ett införande av biståndsbedömt trygghetsboende på kostnaderna för nämndens senaste särskilda boende för äldre, med några justeringar. Beräkningarna utgår från ett flertal antaganden och är en grov uppskattning av vad insatsen skulle kunna kosta.

Det finns i nuvarande budget för nämnden inte utrymme för att öka kostnaderna. I stället väntas nämndens budget att bli mindre över kommande år. Om ett införande av biståndsbedömt trygghetsboende ska vara möjligt behöver långsiktig finansiering komma öronmärkt från kommunfullmäktige.

¹ HVO-2022-968-4.

Inledning

Boendesituationen för personer 65 år och äldre är heterogen, vilket innebär att både behovet av bostad och det faktiska boendet kan skilja sig mycket åt inom gruppen. Det är därför av vikt att det finns olika sorters bostäder till förfogande för gruppen. Problematiken med ofrivillig ensamhet inom gruppen är större än hos andra grupper² och det har diskuterats i olika statliga utredningar³ om boendet kan avhjälpa ensamhet på olika sätt. Därför är det aktuellt att fundera kring olika boendelösningar för gruppen.

Bakgrund

I april 2019 ändrades socialtjänstlagen genom tillägget ”Kommunen får även inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering”.⁴ Den särskilda boendeformen benämns biståndsbedömt trygghetsboende.

Sedan förändringen har hälsa-, vård- och omsorgsnämnden mottagit två motioner⁵ gällande att införa boendeformen som båda har ansetts besvarad eller avslagen av kommunfullmäktige med hänvisning till att nämnden behöver fokusera ekonomiska investeringar till befintliga insatser som nämnden är ålagd att erbjuda enligt socialtjänstlagen.⁶

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslutade efter den senaste motionen att ge hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att utreda vad biståndsbedömt trygghetsboende skulle innebära ekonomiskt för kommunen, vilket presenteras genom denna rapport.

Biståndsbedömt trygghetsboende

Regleringen i socialtjänstlagen

I socialtjänstlagen står det att ”Kommunen får även inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att

² Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC), 2019.

³ Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre, Socialstyrelsen. Lagrådsremiss biståndsbedömt trygghetsboende för äldre, 2018.

⁴ Socialtjänstlagen (2001:453), 5 kap 5 § tredje stycket.

⁵ HVO-2019-4877, HVO-2021-1543.

⁶ KF 2021-01-21, § 5, KF 2022-02-03, § 20.

bryta önskad isolering”. Bestämmelsen ger kommuner möjlighet att inrätta ett biståndsbedömt trygghetsboende. Biståndet är tänkt att ges till personer som främst har behov av stöd och hjälp i boendet men som har ett omvårdnadsbehov som understiger heldygnsvård. Biståndet avses också ges till personer som har behov av att bryta önskad isolering och som inte upplever det som tryggt att bo kvar i det ordinära boendet. Skillnaden mellan ordinärt boende och biståndsbedömt trygghetsboende avses vara att den äldre får möjlighet att komma till ett boende som till exempel kan erbjuda gemensamma måltider, kulturella aktiviteter och umgänge.⁷ Biståndet innehåller inte i sig några insatser utan hemtjänstinsatser kan erbjudas efter utredning gällande behovet. Även kommunal hälso- och sjukvård kan erbjudas vid behov likt i ordinärt boende.

Enligt propositionen behöver inte biståndsbedömt trygghetsboende ha tillgång till personal dygnet runt, som behövs inom 5 kap. 5 § SoL andra stycket om särskilda boendeformer för äldre. Om behovet hos den som är beviljad biståndsbedömt trygghetsboende blir större, bör personen motiveras att flytta till en boendeform som bättre motsvarar behovet.

Boendeformen i praktiken

Biståndsbedömt trygghetsboende är en biståndsbedömd insats. Insatsen ges efter att kommunen bedömt att det finns behov av en insats. Skillnaden på biståndsbedömt trygghetsboende och trygghetsboende på den reguljära bostadsmarknaden är att den senare ges utan biståndsbedömning och därför inte ges efter behov. Trygghetsboende på den reguljära bostadsmarknaden kan ges genom att den enskilde exempelvis uppfyller vissa krav på ålder och kan därefter ställa sig i en kö för att vänta på att det finns en ledig lägenhet. Biståndsbedömt trygghetsboende kan inte ha ett kösystem, utan måste ges inom tre månader till alla som bedömts ha ett behov av insatsen. Hur många personer som har ett behov kan påverkas av vilka bedömningskriterier som kommunen beslutar om, men kan också variera över tid likt behovet av insatsen särskilt boende för äldre. Det gör det svårt att planera för hur många bostäder som behövs, speciellt vid ett införande.

När kommunen bedömt och beslutat att det finns ett behov av en insats hos en enskild har kommunen tre månader på sig att verkställa beslutet. Med att verkställa beslutet menas i detta fall att en person ska erbjudas en bostad i ett biståndsbedömt trygghetsboende. Om beslutet inte verkställs behöver kommunen rapportera detta till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Om

⁷ Regeringens proposition 2017/18:273. Biståndsbedömt trygghetsboende för äldre.

IVO bedömer att insatsen inte verkställts inom skälig tid, kan kommunen åläggas att betala en särskild avgift.

Enligt Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät har 23 kommuner infört biståndsbedömt trygghetsboende sedan 2019.⁸ IVO kan i sin statistik inte särskilja hur många kommuner som har rapporterat ej verkställda beslut om biståndsbedömt trygghetsboende, utan de rapporteras i en samlad kategori kallad ”annat bistånd”. IVO menar dock att om de hade upplevt att det var ett stort problem med att beslut om biståndsbedömt trygghetsboende inte verkställs hade insatsen fått en egen kategori. För 2020 rapporterades totalt 277 ej verkställda beslut inom kategorin ”annat bistånd” av samtliga kommuner, vilket går att jämföra med 4 572 ej verkställda beslut gällande permanent bostad.⁹ Att det är så få kommuner som infört insatsen kan också påverka att det rapporteras in få ej verkställda beslut gällande biståndsbedömt trygghetsboende.

Enligt lagrådsremissen för biståndsbedömt trygghetsboende för äldre är målgruppen för insatsen äldre personer som inte längre vill bo kvar hemma men som inte är i behov av heldygnsvård.¹⁰ Om behovet hos en person som bor i biståndsbedömt trygghetsboende blir så stora att det krävs heldygnsvård, bör personen flytta till en boendeform där behoven kan tillgodoses. Därför menar regeringen i lagrådsremissen att kommunerna ska ha möjlighet att bestämma hur avtalen ska vara utformade och om de vill avtala bort besittningsrätten i biståndsbedömt trygghetsboende, vilket innebär att kommunen kan säga upp hyresavtalet när de anser att behovet inte längre kan tillgodoses genom insatsen.

Insatser enligt socialtjänstlagen är frivilliga. Därför kan det i vissa fall finnas individer som har behov av heldygnsvård i ordinärt boende men som inte vill flytta till ett särskilt boende för äldre. I dessa fall omhändertas deras behov i det ordinära boendet. På samma sätt skulle en individ kunna avstå från att flytta till särskilt boende för äldre, även om kommunen anser att behov finns och kommunen kan säga upp hyresavtalet i det biståndsbedömda trygghetsboendet. Det finns också en större risk att personer är mer trygga i det biståndsbedömda trygghetsboende än i det ordinära hemmet och inte ser behovet av att behöva flytta en gång till. Kommunen ställs då inför ett moraliskt dilemma även om det lagligt går att säga upp kontraktet. Det finns alltså en reell risk att det efter tid bor personer på det biståndsbedömda

⁸ Bostadsmarknadsenkäten 2022, Boverket.

⁹ IVO, Statistiktabel för ej verkställda beslut 2020.

¹⁰ Lagrådsremiss biståndsbedömt trygghetsboende för äldre, 2018.

trygghetsboendet som har så pass stora behov att de skulle behöva andra mer omfattande insatser.

Andra boendeformer utan biståndsbeslut

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden bemannar två trygghetsboende, Lekatten och Havsuttern, genom att nämnden driver öppna mötesplatser för seniorer. Lekattens och Havsutterns trygghetsboende drivs av privata hyresvärdar och har sammanlagt 44 lägenheter. I Malmö definieras trygghetsboende som en boendeform för personer som är 70 år eller äldre och som har en känsla av otrygghet samt är i behov av serviceinsatser från hemtjänsten. Lägenheterna är tillgänglighetsanpassade och det finns gemensamhetsutrymmen för måltider och samvaro med grannar. Det finns även personal som bemannar trygghetsboendet vissa tider under dagen för att skapa kontakt mellan de boende.

Boplats Syd förmedlar lägenheter till vissa trygghetsboenden och har under 2022 förmedlat sju bostäder i Malmö kommun som varit klassade som trygghetsboenden och dessa har haft en genomsnittlig kötid på cirka 2 år. Lägenheterna förmedlas genom att personer aktivt gör en intresseanmälan på en ledig lägenhet, och sedan förmedlas lägenheten till den med längst kötid, dvs. flest antal dagar som de varit registrerade på Boplats Syd. Förmedlingen av trygghetsbostäder har skett från två olika fastigheter, vilka är de enda fastigheter som bostäder förmedlats från sedan 2014. Fyra lägenheter förmedlades från trygghetsboendet Havsuttern, tre lägenheter förmedlades från trygghetsboendet Lekatten. För de trygghetsboenden som inte är anslutna till Boplats Syd kan ansökan göras direkt hos fastighetsägare eller verksamhetschef, exempelvis Norlandia Tycho Brahe som tillhandahåller 24 lägenheter. Enligt trygghetsboendet Norlandia Tycho Brahe har en enrumslägenhet en kötid på cirka 6 månader och en tvårumslägenhet en kötid på cirka 1 år. Byggföretag, allmännyttiga bostadsföretag och privata fastighetsägare som ska bygga seniorboende, trygghetsboende eller andra hyresbostäder reserverade för personer som fyllt 65 år kan få statligt stöd för byggkostnader.

Erfarenheter i andra kommuner

I utredningen har kontakt tagits med ett antal kommuner som infört biståndsbedömt trygghetsboende. Eftersom insatsen funnits relativt kort tid

och det är svårt att dra generella slutsatser om effekter av insatsen, är det rimligt att visa på hur ett antal kommuner upplevt införandet av biståndsbedömt trygghetsboende.

Tabell 1. Kommuner som har insatsen biståndsbedömt trygghetsboende samt befolkning och antal platser, 2022.

Kommun	Befolkning	Andel (%) 80 år och äldre i kommunen 2020	Antal platser	Kommunernas egen bedömning av antalet platser kopplat till behovet
Kävlinge	32 341	4,5	112	Balans
Hörby	15 745	5,8	36	Överskott
Höör	16 954	5,4	22	Överskott
Eslöv	34 593	5,0	5	Överskott
Falkenberg	46 773	6,6	12	Överskott
Härryda	39 006	4,1	55	Balans
Dals-Ed	4 756	8,0	-	Överskott
Färgelanda	6 576	6,5	-	Underskott
Svenljunga	10 864	6,1	44	Balans
Mölndal	69 943	4,2	13	Underskott
Torsby	11 472	8,2	9	Överskott
Munkfors	3 680	9,4	-	-
Karlstad	95 408	5,6	-	-
Säffle	15 396	8,1	51	Balans
Ljusnarsberg	4 604	7,6	62	Balans
Leksand	16 012	7,2	-	-
Avesta	22 925	6,8	38	Underskott
Storuman	5 808	8,2	11	Underskott
Sorsele	2 460	9,3	6	Balans
Arvidsjaur	6 143	7,8	63	Balans
Kalix	15 768	8,1	15	Underskott
Boden	28 160	6,5	49	Överskott
Haparanda	9 496	6,9	16	Balans

Källa: Bostadsmarknadsenkäten 2022, Boverket. Folkmängden i Sveriges kommuner 2021, SBC, Öppna jämförelser 2021 - vård och omsorg om äldre, Socialstyrelsen.

Kommunerna presenteras utifrån att de rapporterat i Boverkets bostadsmarknadsenkät att de infört insatsen samt utifrån om de har ett

överskott, ett underskott eller är i balans gällande antalet platser i biståndsbedömt trygghetsboende kopplat till behovet av platser, se tabell 1.

Kävlinge kommun

Kävlinge kommun har infört boendeformen biståndsbedömt trygghetsboende men har också haft en liknande boendeform sedan 1980-talet, så kallade servicelägenheter. Boendeformen är i form av flerfamiljshus och radhus och ligger i anslutning till kommunens träffpunkter. Kommunen har inte byggt nya bostäder utan använt bostäderna som de haft som servicelägenheter tidigare. Biståndshandläggarna får kontinuerligt förklara och informera om skillnaderna mellan särskilt boende för äldre och biståndsbedömt trygghetsboende. Boendeformen har haft en stor efterfrågan genom åren, men efterfrågan har de senaste åren minskat och kommunen har haft en stor andel tomma lägenheter. Tidigare var personer tvungna att ha en del hemtjänstinsatser innan biståndet beviljades men riktlinjerna har justerats för att fler ska kunna få ta del av insatsen. Kommunen har avvecklat några bostäder och kommer eventuellt att avveckla några fler, speciellt de radhus som kommunen har då flerfamiljshus ofta upplevs som tryggare för personer att bo i. Kommunen upplever att boendeformen är en uppskattad boendeform, med närhet till personal och träffpunkter.

Kommunen upplever inte att de personer som ansöker är en viss ålder eller har specifika funktionsnedsättningar. De upplever inte heller att de har specifika insatser eller en viss mängd insatser. Kommunen upplever dock att behovet av särskilt boende för äldre blir fördröjt när en person beviljas biståndsbedömt trygghetsboende.

Vid ett ökat behov av insatser utökas hemtjänstinsatserna eller så beviljas ett särskilt boende för äldre. Hyreslägenheterna finns i hus byggda på 1980-talet och badrummen är sällan utformade för att fungera vid ett ökat behov av vård och omsorg med resultatet att hjälpmedel och arbetsmiljö inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Kävlinge kommuns riktlinjer om biståndsbedömt trygghetsboende

”Grunderna för att beviljas biståndsbedömt trygghetsboende är att den sökande är äldre och är i behov av stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering. Social isolering och otrygghet är överordnat behovet av praktiska stöd- och hjälpinsatser. Insatser i och utanför hemmet kan ha prövats innan

biståndsbedömt trygghetsboende beviljas. Otryggheten skall vara underbyggd genom en tydlig beskrivning av dess påverkan på livskvaliteten.

Parboendegarantin gäller för denna typ av boende men i enighet med Proposition 2017/18:273 bör beaktas att de personer som är tänkta för denna typ av boende huvudsakligen är ensamstående äldre.”

Falkenbergs kommun

Falkenbergs kommun har rapporterat att de har ett överskott av platser i biståndsbedömt trygghetsboende kopplat till behovet hos deras medborgare. Falkenbergs kommun har totalt tolv platser som fördelas i två boenden för biståndsbedömt trygghetsboende. Trygghetsboendena ligger i samma byggnad som ett särskilt boende eller i en byggnad tillsammans med en hemtjänstenhet vid ett annat särskilt boende. Personalen i det särskilda boendet utför hemtjänstinsatser efter behov i trygghetsboendet och finns därför tillgängliga dygnet runt, samt ansvarar för trygghetslarmen hela dygnet. Boendet riktar sig till personer som har ett stort behov av trygghet men inte så stort vård- och omsorgsbehov. Kommunen har haft boendeformen i cirka tre år och håller för närvarande på att bygga om ett gammalt särskilt boende till ett boende för både biståndsbedömda trygghetsbostäder samt särskilda boendeplatser som ska fungera likt det befintliga, att personal från det särskilda boendet utför insatser i trygghetsboendet. Hyreslägenheterna i biståndsbedömt trygghetsboende är två-rumslägenheter på cirka 50 kvm. De kan även användas till parbostäder på särskilt boende vid behov och om en person får mer omfattande behov kan personen relativt enkelt flytta in på det särskilda boende med samma personal i samma hus. Det finns inte någon annan personal i boendet, exempelvis någon anställd för aktiviteter eller dylikt.

Vid implementering var efterfrågan låg och kommunen hade då ett överskott av lägenheter. Efter hand har biståndshandläggare fått bättre kännedom om insatsen och kan därför bättre erbjuda insatsen till personer vid behov. Därför finns idag ett underskott av lägenheter.

Falkenbergs kommuns riktlinjer om biståndsbedömt trygghetsboende

”Kriterier för att beviljas plats på trygghetsboende enligt socialnämndens beslut:

1. Att brukaren ska ha ett så stort trygghetsbehov att plats på särskilt boende kan övervägas.
2. Att brukaren ska kunna hantera ett trygghetslarm eller kunna tillkalla hjälp genom annan trygghetsskapande teknik.

Trygghetsboende beviljas endast när det finns en plats ledig. Vid avslag av trygghetsboende på grund av platsbrist och att behovet kan tillgodoses i hemmet ska den enskildes önskan bevakas genom att det finns en lista hos boendesamordnaren.”

Enligt Falkenbergs kommuns riktlinjer kan insatsen biståndsbedömt trygghetsboende avslås på grund av platsbrist. Ett avslag ska motiveras utifrån vad som framkommit i behovsutredningen, och ska därför vara individuellt motiverad. En sökande kan överklaga ett avslaget beslut, som då tas upp i förvaltningsrätten för bedömning. Om ett avslaget beslut inte är motiverat utifrån behovsutredningen utan utifrån en organisatorisk struktur kan det antas att förvaltningsrätten kan gå emot kommunens avslag.

Mölnads stad

Mölnads stad har rapporterat att de har ett underskott av platser i biståndsbedömt trygghetsboende kopplat till behovet hos deras medborgare. Boendeformen infördes i Mölnadal hösten 2020, och den första personen flyttade in i januari 2021.

Mölnads stad har tidigare haft servicelägenheter, men har successivt avvecklat dessa och under en lång period har de endast haft särskilda boenden för äldre. Det finns trygghetsboenden på den reguljära bostadsmarknaden via kommunala bolag, som ges efter kötid. Vid införandet av biståndsbedömt trygghetsboende tog kommunen fram kriterier för insatsen samt rutiner och informationsbroschyrer. Kommunen anställde en pedagog som fick i uppdrag att skapa och samordna aktiviteter för de boende, boka hembesök inför flytt samt visa lägenheten i biståndsbedömt trygghetsboende.

I nuläget finns två biståndsbedömda trygghetsboenden i Mölnadal, med 13 platser totalt. Kommunen upplever att efterfrågan varit stor. Det har kommit in 52 ansökningar från personer som vill bo på ett biståndsbedömt trygghetsboende. Sedan start har 15 ansökningar bifallits, medan 13 fått avslag. Flera ansökningar har inkommit från personer bosatta i andra kommuner, de flesta har avslagits med motiveringen att de inte har så omfattande vård- och omsorgsinsatser som de behöver för att kunna ansöka i annan kommun och därmed har ansökan om trygghetsboende inte utretts. Flera av dem som fått avslag har fått det på grund av att behovet bedömts bättre tillgodoses i ett särskilt boende för äldre. Kommunen anmäler icke verkställda beslut till IVO. De som väntat längst på ett verkställt beslut har väntat i åtta månader, men IVO har ännu inte ansökt om särskild avgift. Kommunen planerar för att öppna ytterligare platser till hösten.

De som ansöker om biståndsbedömt trygghetsboende är en heterogen grupp, de är i olika åldrar, en del har ingen hjälp sedan tidigare, en del har mycket hjälp. Oftast uttrycker personerna att de känner sig isolerade och ensamma. När behoven ökar hos dem som har beslut om biståndsbedömt trygghetsboende utökas hemtjänst utifrån ansökan och behov. Om behoven blir omfattande förs en dialog med den enskilde där den enskilde motiveras att ansöka om särskilt boende.

Mölnåls kommuns kriterier om biståndsbedömt trygghetsboende

Kriterierna är tänkta som riktlinjer, en individuell prövning görs alltid vilket innebär att den sökande inte behöver uppfylla alla kriterier för att ha möjlighet till insatsen. ”Insatsen ges till personer som är 80 år och äldre och har behov av hemtjänst om minst 15 timmar per månad och kan hantera ett trygghetslarm samt ska kunna och vilja ta del av social gemenskap.”

Sammanfattning av erfarenheterna

Det är generellt mindre kommuner som infört biståndsbedömt trygghetsboende och samtliga kommuner som nämns ovan har haft tillgängliga bostäder som har omvandlats till biståndsbedömda trygghetsboenden. Kriterierna för biståndsbedömda trygghetsboenden skiljer sig åt mellan de tre kommunerna, vilket tyder på att det finns olika uppfattning kring vad ett biståndsbedömt trygghetsboende är för insats.

Behovet i Malmö stad

Förvaltningen har sedan tidigare antagit att efterfrågan på biståndsbedömt trygghetsboende är lågt. Antaganden bygger bland annat på en undersökning som stadskontoret genomförde 2017 inom rapport *Äldres boende 2017 - nuläge och önskemål*, där en minoritet uppgav att det var intresserade av att bo i trygghetsboende (18 procent var mycket eller ganska intresserade, 82 procent var lite eller inte alls intresserade).¹¹

I Socialstyrelsens rapport *Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre* från 2021 konstateras det att efterfrågan på biståndsbedömt trygghetsboende är en viktig faktor för ett införande.¹² De tolv kommuner som tillfrågades ansåg inte att det fanns några praktiska hinder för att införa biståndsbedömt

¹¹ Äldres boende 2017 - nuläge och önskemål, Malmö stad.

¹² Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre, Socialstyrelsen.

trygghetsboende som boendeform, men de flesta hade inte gjort det på grund av att efterfrågan ansågs som låg. Dock hade majoriteteten av de intervjuade kommunerna inte genomfört undersökningar av intresset för denna boendeform hos äldre personer i kommunen. Flera kommuner hade upplevt en ovilja bland äldre att flytta flera gånger och eftersom de flesta äldre antog att de någon gång skulle behöva bo på särskilt boende för äldre skulle en flytt till ett trygghetsboende leda till två flyttar på äldre dagar.

Generellt går det att säga att förvaltningen vet för lite om det reella behovet av biståndsbedömt trygghetsboende. I Socialstyrelsen rapport *Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre* förespråkas att det finns tillgång till pensionärsråd av något slag för att få kunskap om behovet. Idag finns ett pensionärsråd på stadsövergripande nivå för Malmö stad. Det pågår också olika mindre satsningar på förvaltningen i form av referensgrupper för särskilda utvecklingsarbeten eller pilotprojekt.¹³ Det kan finnas ett värde i att ha ett råd eller liknande på förvaltningsnivå, för att möjliggöra närmare dialoger om behov och insatser med målgruppen. Gruppen skulle med fördel spegla befolkningsstrukturen i nämndens målgrupp utifrån ålder, kön, etnisk bakgrund osv.

För att kunna bedöma ekonomiska konsekvenser av att införa biståndsbedömt trygghetsboende behövs kännedom om behovet och hur stor målgruppen skulle kunna vara. För att bedöma målgruppen behövs ett antal antaganden. Antagandena om målgrupp utgår från att de som beviljas insatsen:

- har hemtjänst sedan tidigare
- är 80 år och äldre
- upplever att de ofta besväras av ensamhet.

Enligt Socialstyrelsens statistikdatabas var det cirka 3 200 personer, 80 år och äldre, som hade hemtjänst i Malmö stad år 2021.¹⁴ Det är 18 procent som uppger att de ofta besväras av ensamhet i den senaste brukarundersökningen inom hemtjänst i Malmö stad.¹⁵ Av 3 200 personer är 18 procent 576 personer, vilket är gruppen som skulle kunna vara aktuell som målgrupp.

¹³ Ett sådant pilotprojekt är *Levande bibliotek* som är ett projekt med syfte att nå brukare och deras anhöriga som speglar Malmös befolkning och där åsikter om pågående insatser och behov, men även behov inför framtiden, kan inhämtas.

¹⁴ Socialstyrelsens statistikdatabas, äldreomsorg.

¹⁵ Vad tycker de äldre om äldreomsorgen, Socialstyrelsen, 2022.

Ekonomiska konsekvenser

Antaganden om bostadskostnader

Det är svårt att göra en ekonomisk analys av de ekonomiska konsekvenserna som ett införande av biståndsbedömt trygghetsboende skulle innebära. Om nämnden skulle besluta att bygga ett nytt boende avsett för insatsen kan det jämföras med kostnaden för att bygga ett nytt särskilt boende. En kostnadsberäkning har gjorts genom att utgå från kostnaderna för det senaste boendet som färdigställt, Sjöstaden. Utredningen bedömer att de gamla särskilda boendena för äldre som på senare tid avvecklats inte är tillräckligt anpassade för att kunna omvandlas till nya biståndsbedömda trygghetsboenden. Detta för att bland annat lägenheterna är små och inte har riktiga kök. Därför utgår utredningen från att det kommer att behöva byggas nya hus för att inrätta insatsen, se tabell 2.

Tabell 2. Exemplifierade kostnader på ett eventuellt införande av biståndsbedömt trygghetsboende, som baseras på kostnader för ett befintlig särskilt boende (Sjöstaden 2022)

Uppskattad kalkyl för trygghetsboende med 44 platser	Kostnad tkr	
Hyra, kapitalkostnader (investeringarna på hus och inventarier) samt momscompensation	14 900	
Bemannning	1 400	En aktivitetsledare varje dag mellan 9.00-17.30, två heltidsanställda
Hysesintäkt från brukarna	-461	Utgår från att brukarna kan betala 90 procent av sin hyra och att platserna är belagda till 97 procent*
Nettokostnad per år	15 839	

*En beläggning på 97 procent anses som rimligt om det är ett ständigt inflöde till boendet men med viss in- och utflyttning. Beräkningen om att brukarna kan betala 90 procent av sin hyresavgift bedöms utifrån förvaltningens kunskap som högt räknat. Beräkningen utgår från att hyran är hög och att den enskilde antagligen kommer att ha svårt att täcka hyran utifrån sin inkomst.

Inom socialtjänstlagen finns vissa bestämmelser om hur mycket kostnad som nämnden får ta ut. En sådan bestämmelse är maxtaxa för omsorg som bestäms

årligen av riksdagen, år 2022 får omsorg max kosta 2 170 kronor per månad för en brukare. Kostnader för hyra och mat omfattas inte av maxtaxan. En annan bestämmelse är förbehållsbelopp vilket är det belopp som en brukare ska ha kvar efter att kommunen tagit ut avgifter för stöd, service och omsorg. Förbehållsbeloppet baseras på boendekostnader och är ett minimibelopp som ska täcka utgifter för livsmedel, kläder, skor, fritid, hygien, dagstidningar, telefon, hemförsäkring, öppen hälso- och sjukvård, tandvård, hushållsel, förbrukningsvaror, resor, möbler, köksredskap och läkemedel. Minimibeloppet fastställs med hänsyn till det nationellt beslutade basbeloppet och ändras varje år. Minimibeloppet utgår också från om den enskilde är ensamboende eller samboende samt om den enskilde är under eller över 65 år. Om hyreskostnaden är hög kommer den enskilde antagligen att omfattas av förbehållsbeloppet vilket resulterar i att kommunen inte kan ta ut några kostnader för insatser. Den enskilde kan även ansöka om bostadstillägg hos Pensionsmyndigheten om den enskildes intäkter inte täcker boendekostnaderna. Bostadstillägget kan år 2022 ges om högst 7 290 kr per månad utifrån om den enskilde är ensamstående.¹⁶

Antaganden om hyreskostnader för Malmöbon

Storleken på bostäderna i Sjöstaden är på 30 kvm. Utredningen kommer att anta att de som flyttar in på biståndsbedömt trygghetsboende vill ha en större lägenhet och ett riktigt kök i stället för ett pentry som finns i nuvarande lägenheter på särskilt boende. Därför utgår beräkningarna från att en lägenhet ska vara på cirka 50 kvm. I ett boende som Sjöstaden finns idag 74 lägenheter på 30 kvm som fördelar sig på 2 200 kvm. Om lägenheterna i stället ska vara 50 kvm får det plats 44 lägenheter i ett liknande hus. En lägenhet på 30 kvm på Sjöstaden kostar 7 000 kr för hyresgästen. En person som beviljats biståndsbedömt trygghetsboende betalar en hyra för själva lägenheten. Motsvarande skulle en lägenhet i ett liknande biståndsbedömt trygghetsboende på 50 kvm kosta 12 000 kr för hyresgästen. Utifrån de tre kommuner som nämns i tidigare avsnitt kan hyran ligga på mellan 7 000–11 000 kronor per lägenhet. Hyresavgifter påverkas av var boendet är placerat och skicket på boendet. Boendet Sjöstaden som beräkningarna utgår ifrån är ett nybyggt boende som är beläget i Limhamns sjöstad. Insatsen biståndsbedömt trygghetsboende ges efter behov oavsett den enskildes inkomst. Eftersom insatsen ska motverka isolering och ofrivillig ensamhet kan det antas att insatsen ges primärt till ensamboende personer. Om hyresavgiften är hög kan

¹⁶ Så fungerar bostadstillägg, Pensionsmyndigheten.

det antas att nämnden inte kommer kunna täcka den riktiga kostnaden för hyran genom hyresintäkter från den enskilde. I Malmö hade personer som är 80 år och äldre år 2020 en medianinkomst på 174 tkr efter skatt, per månad blir det en inkomst på 14 500.¹⁷

Antaganden om personalkostnader

Om biståndsbedömt trygghetsboende ska ha möjlighet att minska ofrivillig ensamhet kan det vara nödvändigt att ha någon slags aktivitetsledare, som har ansvar för vissa aktiviteter. Kostnaderna för personal kommer bero på ambitionsnivån. Beräkningarna (tabell 2) utgår från att det ska finnas personal på dagtid varje dag i veckan för sociala och måltidsrelaterade aktiviteter, vilket betyder att det behöver finnas två heltidsanställda medarbetare. Dessa medarbetare kostar cirka 700 tkr per år och tillsammans uppgår personalkostnaden till totalt 1 400 tkr per år. Detta är exklusive kostnader för hemtjänstpersonal och kommunal hälso- och sjukvårdspersonal som eventuellt utför insatser hos enskilda i boendet.

Beräkningar av totalkostnader

Om den totala kostnaden per år är 15 839 tkr för 44 platser, kostar varje plats cirka 360 tkr per år. Om vi utgår från att samtliga i målgruppen som vi räknade fram tidigare, 576 personer, vill ha och har behov av insatsen biståndsbedömt trygghetsboende kostar det nämnden totalt 207 360 tkr per år, se tabell 3. Då är inga kostnader inräknade för hemtjänstinsatser eller andra insatser som den enskilde kan ha behov av. För närvarande bedriver nämnden tio öppna mötesplatser för seniorer, som bland annat syftar till att bryta social isolering och ofrivillig ensamhet, som totalt kostar 16 000 tkr per år. Den totala antagna kostnaden för att bedriva biståndsbedömt trygghetsboende för 576 personer, som har ett liknande syfte, går att likställa med att bedriva cirka 129 mötesplatser i kommunen.

Tabell 3. Exemplifierande totalkostnader för införande av biståndsbedömt trygghetsboende

Uppskattad kalkyl av totala kostnader per år	Antal
Potentiell målgrupp	576 personer
Kostnad per plats	360 tkr
Total kostnad	207 360 tkr

¹⁷ SBC statistikdatabas, 2022.

Hemtjänst ska vid behov också utföras i det biståndsbedömda trygghetsboendet vilket innebär att kostnaden för hemtjänstinsatserna för nämnden är samma i ordinärt boende som i biståndsbedömt trygghetsboende. Det skulle kunna tänkas att det finns ekonomiska vinster med att ha brukare som har hemtjänstinsatser samlade på samma plats, då det skulle kunna effektivisera tiden mellan besök för omvårdnadspersonalen. Förvaltningen har dock inte kunnat se att ett samlat antal brukare ger effektiviseringsvinster gällande ekonomi. I stället utmärks en god ekonomi av att hemtjänstgruppen har en god planering i form av att planering av brukarnas besök är i balans med gruppens befintliga personal.

Om nämnden inte kan verkställa ett beslut om biståndsbedömt trygghetsboende inom tre månader från beslut kan IVO ansöka om utdömande av särskild avgift hos förvaltningsrätten. I samband med detta begär IVO ett yttrande från kommunen med information om vad insatsen skulle ha kostat per månad om den varit verkställd. Den särskilda avgiften beräknas genom att kostnaden för insatsen multipliceras med det antal månader som IVO bedömer att dröjsmålet varit oskäligt, därefter tillkommer en kostnad på 25 procent. Om nämnden kompenserat med andra insatser under dröjsmålet räknar IVO av dessa kostnader. Exempelvis om den enskilde har hemtjänst och får ökade behov av vård och omsorg och måste flytta till ett särskilt boende för äldre och kommunen sätter in utökad hemtjänst under väntetiden, så räknas kostnaden av för den utökade hemtjänsten. Kostnader som inte är direkt kopplade till kompensation för ett ej verkställt beslut räknas inte av. Avräkningen för kompenserande insatser görs innan pålägget på 25 procent.

Det finns en idé om att ett biståndsbedömt trygghetsboende skulle kunna fördröja ett behov av särskilt boende. En plats på särskilt boende kostar i genomsnitt 1 000 tkr per år, som går att jämföra med en kostnad på cirka 300 tkr i genomsnitt för en person med endast hemtjänst (ej kommunal hälso- och sjukvård).¹⁸ En person med omfattande behov i ordinärt boende kostar mycket mer än 300 tkr, men då det även finns personer med litet behov och få insatser dras genomsnittskostnaden ned. Det finns i dagsläget för få underlag för att kunna styrka att insatsen i sig fördröjer behovet av särskilt boende. Det finns också en idé om att insatsen skulle minska upplevelsen av ensamhet, vilket i sin tur skulle kunna leda till mindre behov av insatser samt en ökad hälsovinst för den enskilde. Även här finns det för få underlag för att kunna styrka detta påstående.

¹⁸ Öppna jämförelser, Socialstyrelsen 2021.

Konsekvenser för den enskilde

Införandet av biståndsbedömda trygghetsboenden för äldre kan ge en ökad livskvalitet för personer som upplever det som otryggt att bo kvar i det ordinära boendet. Det kan också ge en ökad livskvalitet för personer som vill bryta oönskad isolering och kan genom det biståndsbedömda trygghetsboendet få möjlighet till en ökad social samvaro.

Om biståndsbedömt trygghetsboende skulle prioriteras i stället för andra förebyggande insatser som nämnden bedriver i dagsläget skulle det kunna leda till att en minskad andel personer får ta del av det förebyggande arbetet. Öppna mötesplatser och andra förebyggande insatser som inte kräver biståndsbeslut kan ha en lägre tröskel för personer som har behov av att bryta bland annat social isolering.

Om den enskilde som beviljas biståndsbedömt trygghetsboende får ökade behov och därför skulle behöva flytta till särskilt boende för äldre men inte vill flytta, kan kommunen inte tvinga personen. Kommunen kan säga upp kontraktet och frånta bostaden, men om den enskilde inte vill flytta till annat boende uppstår ett problem. Problemet ligger i om kommunen ska låta personen bo kvar utifrån att personen inte vill flytta, trots att behoven inte kan tillgodoses tillräckligt i det biståndsbedömda trygghetsboendet. Det kan få negativa effekter på den enskilde utifrån att den enskildes behov eventuellt inte kan tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.

Att en person behöver flytta flera gånger kan anses omotiverat för den enskilde. Om den enskilde dessutom upplever sig vara trygg i det biståndsbedömda boendet kan den enskilde vara än mindre motiverad till att flytta.

Månadskostnaderna i form av hyra kan komma att bli relativt dyra för den enskilde. Detta för att nämnden ska kunna klara kostnaderna för att ha själva boendet, där den faktiska hyran för lägenheten till fastighetsägaren behöver bekostas av den enskilde i så stor utsträckning som möjligt. Utifrån tidigare kostnadsberäkningar skulle en lägenhet på 50 kvm i ett nybyggt biståndsbedömt trygghetsboende ha en månadshyra på 12 tkr. Den enskilde kan komma att få ett visst bostadsbidrag som minskar bostadskostnaden något.

Slutsats

Det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att införa biståndsbedömt trygghetsboende. Insatsen har implementerats under för kort

tid och har dels inte utvärderats i tillräckligt stor utsträckning, dels är det svårt att se konsekvenser av insatsen i ett längre perspektiv. Dessutom är det fortfarande relativt få kommuner som infört insatsen, samtliga relativt små kommuner. Även om vi har för lite kännedom om insatsen biståndsbedömt trygghetsboende kommer att skjuta upp eller minska enskildas behov, kan vi anta att vi inte kommer att kunna hämta hem kostnaderna inom de närmsta åren om insatsen resulterar i detta. Det har under de senaste åren lyfts att äldreomsorgen kan vara underfinansierad¹⁹ och det finns en risk framöver att både riktade statsbidrag minskar samtidigt som nämndens budget minskar bland annat på grund av eventuell inflation. Det gör att det kan vara sunt att koncentrera de ekonomiska medlen mot kärnuppdraget och det som nämnden enligt lag är ålagd att utföra. Det finns i nuvarande budget för nämnden inte utrymme för att öka kostnaderna. I stället förväntas nämndens budget att bli mindre över kommande år. Om ett införande av biståndsbedömt trygghetsboende ska vara möjligt behöver långsiktig finansiering komma öronmärkt från kommunfullmäktige.

Referenser

Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre. Socialstyrelsen, 2021.

Bostadsmarknadsenkäten 2022, bostadsmarknaden för olika grupper – äldre. Boverket; 2022.

Folkmängden i Sveriges kommuner 1950-2021 enligt indelning 1 januari 2022, (exccelfil). Statistiska centralbyrån (SBC), 2022.

Kommunfullmäktiges beslut om motion av Anders Andersson (V) om att införa biståndsbedömt trygghetsboende i Malmö, 2021-01-21, § 5.

Kommunfullmäktiges beslut om motion av Anders Andersson (V) om att utreda hur biståndsbedömt trygghetsboende kan införas, 2022-02-03, § 20.

Lagrådsremiss biståndsbedömt trygghetsboende för äldre. Sveriges regering; 2018.

Motion av Anders Andersson (V) om att införa biståndsbedömt trygghetsboende i Malmö. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, HVO-2019-4877.

¹⁹ SOU 2022:41, SOU 2020:80.

Motion av Anders Andersson (V) om att utreda hur biståndsbedömt trygghetsboende kan införas. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, HVO-2021-1543.

Nästa steg – Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. Betänkande av utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommunerna (SOU 2022:41). Socialdepartementet.

Regeringens proposition 2017/18:273. Biståndsbedömt trygghetsboende för äldre. Sveriges regering; 2018.

Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC). Statistiska centralbyrån (SBC), 2019. <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2019/fyra-procent-ar-socialt-isolerade/> (hämtad : 2022-09-15).

SBC Statistikdatabas Urval: *Hushållens ekonomi, Inkomster och skatter, Inkomster – Individer, Nettoinkomst för boende i Sverige hela året efter region, kön och ålder. År 2000 – 2020, Medianinkomst, Malmö, båda könen, 80 år och äldre, år 2020*. Statistiska centralbyrån; 2022.

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_HE_HE0110_HE0110A/NetInk02/table/tableViewLayout1/

Statistiktabeller för ej verkställda beslut 2020. Inspektionen för vård och omsorg (IVO), 2021. <https://www.ivo.se/publicerat-material/statistik/ej-verkstallda-beslut/> (hämtad: 2022-06-10).

Socialstyrelsens statistikdatabas, äldreomsorg. Urval: *Personer som har hemtjänst, Malmö, 80 år och äldre, båda könen, antal, 2021, alla månader*. Socialstyrelsen; 2022.

SFS 2001:453. Socialtjänstlag. Socialdepartementet.

Så fungerar bostadstillägg. Pensionsmyndigheten; 2022.

<https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/ekonomiskt-stod/sa-fungerar-bostadstillagg.step.fakta-om-bostadstillagg> (hämtad: 2022-09-20).

Vad tycker de äldre om äldreomsorgen 2021, Socialstyrelsen; 2022.

Äldreomsorgen under pandemin, Delbetänkande av Coronakommissionen (SOU 2020:80). Socialdepartementet.

Öppna jämförelser 2021 – vård och omsorg om äldre. Socialstyrelsen, 2022. Excelbilaga över bakgrundsmått för Malmö kommun.