

Återrapportering: Uppdragsdirektiv från kommunstyrelsen om trygghetsbostad som biståndsbedömd insats

Sammanfattning

Den 2 april 2019 infördes i socialtjänstlagen ett förtydligande om möjligheten för kommuner att tillhandahålla trygghetsbostäder som biståndsbedömd insats.

Kommunstyrelsen fattade 2019-06-11, § 133, beslut om uppdragsdirektiv för att utreda möjligheten att införa trygghetsboende som biståndsbedömd insats i Haninge kommun. I november presenterade kommunstyrelseförvaltningen en initial analys, *Återrapportering av uppdragsdirektiv om trygghetsbostad som biståndsbedömd insats* (Dnr KS 2019/269). I rapporten föreslås att andra pågående utrednings- och analysuppdrag inväntas innan ett slutgiltigt ställningstagande görs.

Nedan redovisar social- och äldreförvaltningens stab- och kvalitetsavdelning sin analys utifrån kommunstyrelseförvaltningens uppdragsdirektiv samt en rekommendation till beslut rörande införande av biståndsbedömt trygghetsboende som insats.

Underlag för beslut

- Tjänsteskrivelse 2020-02-03 – Återrapportering: Uppdragsdirektiv från kommunstyrelsen om trygghetsbostad som biståndsbedömd insats



- Protokollsutdrag 2019-11-25 – Dnr KS 2019/269, § 255
- Bilaga – Tjänsteskrivelse 2019-05-07 – Dnr KS 2019/269,
Uppdragsdirektiv om trygghetsbostäder för äldre

Förslag till beslut

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteskrivelse som sitt svar till kommunstyrelsen.
2. Äldrenämnden föreslår kommunstyrelsen att i nuläget avstå från att införa trygghetsboende som biståndsbedömd insats men att frågan tas upp till förnyad prövning om 3-4 år.

Siw Lidestål
Social- och äldredirektör

Linda Fällgren
Avdelningschef

Bakgrund

Den 2 april 2019 infördes i socialtjänstlagen ett förtydligande om möjligheten för kommuner att tillhandahålla trygghetsbostäder som biståndsbedömd insats. Detta är formulerat som ett frivilligt åtagande för kommunen i lagstiftningen. Biståndsbedömt trygghetsboende ska vara en boendeform för äldre som främst behöver lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta önskad isolering, exempelvis genom möjligheten till gemensamma måltider, kulturella aktiviteter och umgänge. Stöd och hjälp i form av hemtjänst kan lämnas efter sedvanlig biståndsprovning. Om bistånd i form av trygghetsboende inte, inom skälig tid, kan tillhandahållas av kommunen ska en särskild avgift tas ut som tillfaller staten. Avgiften är som lägst 10 000 kronor och högst en miljon kronor.

Kommunstyrelsen fattade 2019-06-11, § 133, beslut om uppdragsdirektiv för att utreda möjligheten att införa trygghetsboende som biståndsbedömd insats i Haninge kommun. Av direktivet framgår att följande bör utredas för att ta ställning till om biståndsbedömda trygghetsbostäder ska införas:

- Demografisk analys
- Omvärldsanalys
- Ekonomiska konsekvenser
- Ägandeform



- Övriga konsekvenser, som konsekvenser för berörda förvaltningar, kommunala bolag och personalgrupper samt för möjliga målgrupper för insatsen.

Uppdraget skulle återrapporteras till kommunstyrelsen senast i november 2019. I november presenterade kommunstyrelseförvaltningen en initial analys, *Återrapportering av uppdragsdirektiv om trygghetsbostad som biståndsbedömd insats* (Dnr KS 2019/269). I rapporten föreslås att andra pågående utrednings- och analysuppdrag inväntas innan ett slutgiltigt ställningstagande görs. Återrapportering ska ske till kommunstyrelsen i maj 2020.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom social- och äldreförvaltningens stab- och kvalitetsavdelning, avdelningen för vård- och omsorgsboende samt beställaravdelningen.

Förvaltningens synpunkter

Nedan redovisar social- och äldreförvaltningen sin analys med rekommendation till beslut rörande införande av biståndsbedömt trygghetsboende som insats.

Lagstiftning

Av 5 kap. 5 § första och andra stycket socialtjänstlagen framgår följande:

”Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ska därutöver 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.”

Ett nytt tredje stycke har införts i paragrafen som förtydligar kommunens möjlighet att inrätta särskilda boendeformer för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service:

”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.”

Bestämmelsen är inte tvingande utan ger kommunerna nya möjligheter att organisera och styra sin äldreomsorg. Kommunerna kan välja att erbjuda tjänster som till omfattning och därmed kostnad är fördefinierade till en specifik målgrupp av äldre personer över en viss ålder. Bestämmelsen trädde i kraft den 2 april 2019.

I samband med införandet av den nya bestämmelsen om biståndsbedömt trygghetsboende i socialtjänstlagen har ett par viktiga följdändringar gjorts dels i socialtjänstförordningen (2001:937), dels hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

I 2 kap. 3 § socialtjänstförordningen framgår att krav på tillgång till personal dygnet runt, utifrån den enskildes aktuella behov, inte gäller för boende i ett biståndsbedömt trygghetsboende.

Kommunens ansvar för hälso- och sjukvård i särskilda boendeformer ska inte omfatta biståndsbedömt trygghetsboende. Krav på bl.a. sjuksköterskekompetens är därmed undantagen biståndsbedömt trygghetsboende. Kommunen ska däremot få erbjuda hemsjukvård i biståndsbedömt trygghetsboende (12 kap. 1-2 § § Hälso- och sjukvårdslagen).

Rapporteringskyldighet och särskilda avgifter för ej verkställda beslut

För att stärka rättssäkerheten för personer som beviljats bistånd infördes genom prop. 2005/06:115 bestämmelserna i 16 kap. 6 a–6 i § § SoL om kommuners skyldighet att rapportera ej verkställda gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Socialnämnden ska rapportera sådana beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), de kommunala revisorerna och till fullmäktige. Vidare infördes en sanktionsavgift, s.k. särskild avgift, som ett yttersta påtryckningsmedel för att gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL ska verkställas inom skälig tid.

Den nuvarande utformningen av bestämmelserna om rapporteringskyldighet och särskild avgift gör att dessa bestämmelser också omfattar även ej verkställda beslut om



plats i biståndsbedömt trygghetsboende. Vid fullbeläggning kan detta leda till att biståndsbeslutade platser på trygghetsboende inte kan verkställas inom 3 månader. Risken för att kommunen påförs sanktionsavgift kan då inte uteslutas.

Trygghetsboenden omfattas av reglerna i hyreslagen om besittningsskydd. Det är alltid ett frivilligt åtagande från hyresgästens sida att avsäga sig besittningsrätten. Om en hyresgäst får ett större omsorgsbehov och inte vill flytta, kan detta innebära att platserna succesivt blir dyrare i takt med att vårdbehovet ökar.

Demografisk analys

För att kunna bedöma ett framtida behov av platser inom biståndsbedömt trygghetsboende ska, enligt uppdragsdirektivet, en demografisk analys genomföras som ger en prognos för behovet av platser vid minst tre tidpunkter fram till år 2030.

En initial undersökning har genomförts av befintliga kunder inom kommunens egna vård- och omsorgsboenden samt de som ansöker om och beviljas denna insats. Granskningen av kunder inom vård- och omsorgsboenden visar att ingen person är i sådant skick att den skulle klara av att bo i en enklare boendeform. Av dem som ansöker om plats inom vård- och omsorgsboende bedöms att bara ett fåtal, < 5 personer/år, skulle kunna klara sig med en lägre insatsgrad och därmed vara aktuella för biståndsbedömt

trygghetsboende. Dessa personer får i nuläget bo på korttidsboende under en längre period för att sedan flytta till seniorboende. Skälet till att dessa personer har beviljats särskilt boende kommer sig av att de har haft egna boenden som varit olämpliga eller att de har vräcks från sina tidigare bostäder.

Slutsatsen av ovanstående studie är att nuvarande insatsutbud svarar mot de behov som finns hos kunderna vilket inte motiverar införandet av en ny insatsform. Någon demografisk analys har därför inte genomförts.

Omvärldsanalys

Den funktionella skillnaden mellan boendeformerna seniorboende och biståndsbedömt trygghetsboende är i vissa fall liten eller ingen alls. Det finns seniorboenden, som i likhet med trygghetsboende, har gemensamhetslokaler, bovärd och trygghetslarm. Åldersgränsen för att få flytta till ett trygghetsboende är dock ofta högre än för seniorboenden. Den stora skillnaden mellan boendeformerna är att biståndsbedömt trygghetsboende är en insats som tilldelas utifrån individens behov enligt socialtjänstlagen medan en lägenhet i seniorboende erhålls utifrån kötid.

IVO är tillsynsmyndighet för biståndsbedömt trygghetsboende som insats. Etablering av biståndsbedömt trygghetsboende i kommunal regi är anmälningspliktigt medan den i privat regi är tillståndspliktigt. Inom IVO hanteras anmälningar respektive tillstånd av två olika enheter.

Ett registerutdrag från januari 2020 visar att två anmälningar har inkommit till IVO för etablering av biståndsbedömda trygghetsboenden i kommunal regi. Dessa fördelar sig enligt följande:

Ort	Verksamhet	Sökande
Lund	-	Attendo
Boden	Åcenter	Bodens kommun

För trygghetsboenden i privat regi har åtta tillståndsansökningar inkommit till IVO (januari 2020).

Dessa fördelar sig enligt följande:

Ort	Verksamhet	Sökande
Lund	-	Attendo
Västerås	Hammarby servicehus	Attendo
Linköping	Möjetorp servicehus	Attendo
Linköping	Nykil servicehus	Attendo
Linköping	Vikingstad servicehus	Attendo
Linköping	Skäggetorp servicehus	Attendo
Linköping	Ryd servicehus	Attendo
Umeå	Stiftelsen Strömbäcks fhsk.	Stiftelsen Strömbäcks fhsk.

Vidare har sökningar på internet genomförts som har gett träffar på ytterligare ett antal kommuner som utrett ett införande av biståndsbedömt trygghetsboende som insats.



Bland dessa återfinns bland annat Alingsås, Eskilstuna, Höör, Kalmar, Mölndal, Uppsala och Österåker.

De kommuner som ställer sig positiva till ett införande av trygghetsbostäder anför något olika skäl. Höör ser en vinst i att kunna erbjuda äldre personer, där en stor andel av dem bor ensamma på landsbygden, en trygg bostad. En del av dessa personer erbjuds i nuläget vård- och omsorgsboende trots att de inte har behov av heldygnsvård. Det är därför en vinst för kommunen att kunna överföra dessa kunder till ett trygghetsboende med en lägre kostnad till följd. Ytterligare en vinst är att långa körsträckor för hemtjänstpersonalen undviks.

Vård- och omsorgsförvaltningen i Mölndals stad genomförde i början av förra året en utredning där deras bedömning är att det kommer att finnas ett behov av mellanboendeformer, framför allt för att avlasta trycket på vård- och omsorgsboende. Man lyfter dock fram att en konsekvens av att skapa en ny boendeinsats är att behovet kan komma att överstiga tillgången på platser. Vid en etablering av trygghetsboendeplatser rekommenderar vård- och omsorgsförvaltningen att det i första hand sker i det befintliga bostadsbeståndet eftersom nyproduktion kräver beslut och resurstilldelning i budget.

I det beslutsunderlag som tagits fram i Bodens kommun ser man biståndsbedömt trygghetsboende som en förutsättning för att begränsa en ökning av platser inom vård- och

omsorgsboende. Vidare har en boendeutredning genomförts som pekar på att den fysiska tillgängligheten i bostadsbeståndet behöver förbättras generellt för att möjliggöra för äldre att bo kvar längre i sina lägenheter och klara sig själva eller med stöd av hemtjänst vilket fördröjer behovet av plats på vård- och omsorgsboende.

I Linköpings kommun har man haft kvar servicehus som boendeform. Eftersom man under en tid upphandlade olika utförare för basansvar, hälso- och sjukvårdsinsatser, fritidsaktiviteter, måltider och hemtjänst resulterade det i att en kund kunde ha många utförare hos sig. Genom införandet av sammanhållet servicehus, där en och samma utförare har ansvaret för helheten, undviker man denna blandning. Tidigare politisk majoritet i Linköpings kommun ansåg att trygghetsboende kunde möjliggöra flera nivåer i äldreomsorgen och lättillgängliga insatser. Om den äldre kan flytta in i ett anpassat boende kan detta göra att inträdet i äldreomsorgen blir mindre och att man nyttjar färre timmar hemtjänst eftersom självständigheten blir större. Den nuvarande majoriteten bedömer snarare att privata aktörer ska bygga och kommunen stå för samverkan alternativt bidrag. Man planerar därför i nuläget inte att inrätta flera trygghetsboenden i kommunal regi.

Alingsås, Eskilstuna, Kalmar och Uppsala har beslutat att inte införa biståndsbedömt trygghetsboende i nuläget. Alingsås avvaktar med hänvisning till att nuvarande boendeformer



möter behovet och att det ännu inte finns tillräckligt med kunskap om vad förändringen i lagstiftningen innebär i praktiken. Eskilstuna ser ett behov av att investera i nyproduktion av vård- och omsorgsboenden och kommer inte heller att inrätta trygghetsboenden. Kalmar har ändrat inriktning och kommer inte att införa biståndsbedömt trygghetsboende. Detta eftersom man bedömer att efterfrågan är större än tillgången på bostäder och att kommunen därmed riskerar att åläggas sanktionsavgifter av IVO på grund av uteblivna insatser. Uppsala har bedömt att den ordinarie bostadsmarknaden kan tillgodose behoven hos målgruppen. Detta förutsätter dock en utbyggnad av bostäder särskilt riktade till målgruppen i kombination med att en mindre andel av kommunens bestånd av trygghetsbostäder reserveras för äldre över 80 år.

Uppfattningen att överlåta till de ordinarie bostadsaktörerna att tillhandahålla tillgängliga lägenheter med boendestandard enligt aktuella byggregelkrav, som till exempel Linköpings kommuns politiker anger, är ett argument som även Göteborgs stad och Stockholms stad har anfört. I sina remissvar till regeringen, inför lagändringen, menar man att bostadsförsörjningen för äldre är en större samhällsfråga som i första hand bör lösas inom ramen för den ordinarie bostadspolitik och inte av socialtjänsten.

Ekonomiska konsekvenser

Eftersom det ännu saknas tillräckligt med erfarenheter, från andra kommuner, om vilka ekonomiska konsekvenser införandet av biståndsbedömt trygghetsboende får har förvaltningen valt att göra en egen uppskattning. Beräkningen avser nettokostnaden för driften av ett trygghetsboende med 30 lägenheter.

Den största kostnadsposten utgörs av personalkostnader för hemtjänstinsatser. Kalkylen baseras på en kostnad av 400 kronor per hemtjänsttimme och att varje boende har ett uppskattat insatsbehov på mellan 40 – 70 timmar i månaden. Detta ger en årlig kostnad på 5,8 – 10,1 mnkr (30 kunder * 400 kronor/hemtjänsttimme * 40-70 hemtjänsttimmar i månaden * 12 månader). Utöver detta kan eventuella kostnader för de boende, som inte klarar av att betala hyran för en nybyggd lägenhet, tillkomma. Reservation dock för hyresgästens tidigare insats.

Ägandeform

I de underlag som andra kommuner har tagit fram avseende ägande- och driftformer kan Uppsala och Österåker tjäna som exempel. I fallet med Uppsala gäller de olika driftformerna dock trygghetsboende utan biståndsbedömning.

Uppsala tillämnar tre olika driftformer:

- drift i egen regi: uppdragsavtal med äldrenämnden reglerar förhållandena kring driften

- driftentreprenad: kommunen står för byggnaden i form av boendet, medan driften upphandlas av privat eller ideell organisation utifrån LOU
- LOV: både byggnaden och driften upphandlas inom ramen för lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Utföraren står för hela lokalen med samtliga faciliteter och har det totala ansvaret för driften.

Ur ett lokalperspektiv innebär LOU att kommunen är kontraktsinnehavare för boendet, medan i LOV är det en privat vårdgivare som innehar hyreskontrakt.

Österåkers kommun har identifierat följande alternativa ägandeformer för biståndsbedömt trygghetsboende:

Nybyggnation:

- nybyggnation på kommunens uppdrag genom det kommunala bostadsbolagets försorg
- nybyggnation av extern aktör via markanvisning
- upphandling av hyresavtal (kravställan på trygghetsboendestandard)

Omvandling av befintligt trygghetsboende till biståndsbedömt trygghetsboende:

- kommunen hyr fastigheten av det kommunala bostadsbolaget som förmedlar och hyr ut lägenheterna

- kommunen förmedlar lägenheterna medan det kommunala bostadsbolaget administrerar uthyrningen

En omvandling skulle ske över många år och vara beroende av den normala omsättningen i form av att tidigare hyresgäster flyttar eller avlider. Under en övergångsperiod skulle en blandning av de två boendeformerna finnas och servicen till de boende skulle skilja sig åt.

I Haninge kommun har diskussioner förts med företrädare för privata vård- och omsorgsföretag om etablering av trygghetsboenden. Dessa aktörer har dock inte sett någon möjlighet att få ekonomin att gå ihop för en sådan verksamhet, inte ens om trygghetsboendet skulle vara samlokaliserat med ett vård- och omsorgsboende där fördelar skulle kunna dras av att till exempel gemensamhetsytor och restaurang redan finns.

Nybyggnation av trygghetsbostäder genom Haninge bostäders försorg vid Parkvillan har också diskuterats.

Hyresnivåns påverkan på efterfrågan

Utbudet av seniorbostäder och upplåtelseformerna växlar kraftigt mellan landets kommuner. Dels finns en stor privat marknad med seniorbostäder i form av bostadsrätter. I många kommuner finns det seniorbostäder som del av utbudet hos allmännyttiga bostadsföretag. I ett mindre antal kommuner tillhandahåller socialtjänsten seniorbostäder. Detta är dock ett frivilligt åtagande.

I Haninge kommun erbjuder äldrenämnden seniorbostäder utifrån kötid och behov, utan biståndsbeslut.

Problembilden kring denna verksamhet är dock att äldrenämnden är tvungen att subventionera lägenheterna och utöver detta har administrativa kostnader för verksamheten. Genom kvarboendepincipen är omsättningen på lägenheter låg, med mycket lång kötid som effekt.

Social- och äldreförvaltningen ombesörjer i dagsläget uthyrning och förmedling av totalt cirka 130 seniorbostäder, merparten ägda av Haninge bostäder. Målgruppen för denna boendeform torde även innefatta en del av den tilltänkta målgruppen för biståndsbedömt trygghetsboende.

Social- och äldreförvaltningen blockhyr 10 lägenheter inom Wallenstams bestånd där hyran ligger på drygt 9 000 kronor i månaden. Till detta tillkommer kostnad för el och vatten som i något fall uppgår till 2 000 kr. Trots en kö till seniorboende på omkring 700 personer är det svårt att få en hyresgäst när en lägenhet blir ledig i Wallenstams bestånd. Lägenheter i seniorboendena Tallhöjden och Parkvillan, ägda av Haninge bostäder, är lättare att hyra ut. Den faktiska hyran 2019 för en lägenhet i detta bestånd ligger i spannet 8 314 till 11 290 kronor. Dessa hyror subventioneras och ligger därmed på 7 000 - 9 000 kronor per månad för hyresgästen. Om den faktiska hyreskostnaden togs ut torde efterfrågan på dessa lägenheter minska. Av ovanstående kan utläsas att hyreskostnaden för en seniorbostad är en viktig parameter för



kunderna i valet att flytta eller bo kvar. Det samma torde vara giltigt för en biståndsbedömd trygghetsbostad, vilket också måste vägas in i bedömningen av framtida efterfrågan av trygghetsboende.

Ett biståndsbedömt trygghetsboende ska, utöver lägenhetsyta, även omfatta utrymmen för gemenskap och service.

Kostnaden för dessa ytor täcks via hyresintäkter från de boende. En trygghetsbostad i nyproduktion blir därför dyrare än motsvarande lägenhet i det ordinarie bostadsbeståndet.

Bostäder för äldre är en del av den generella bostadsförsörjningen. Det som faktiskt efterfrågas av våra seniorer är mindre lägenheter med låg hyreskostnad. Många äldre har svårt att klara ett mer omfattande hyresåtagande. De seniorer som bor i lågt belånade villor och bostadsrätter är tämligen omotiverade att flytta till dyra hyresbostäder även om tillgängligheten där skulle vara bättre.

Sammanfattande slutsats

Omvärldsbevakningen visar att införandet av biståndsbedömt trygghetsboende inte har slagit igenom ännu. En avvaktande hållning kan märkas i och med en osäkerhet kring hur stort behovet är av en ny insatsform. En del kommuner med stor andel glesbygd ser dock en vinst i ett införande av en ny insatsform genom minskade körsträckor för hemtjänstpersonalen och att de, som tidigare placerades på vård- och omsorgsboende, trots att de inte hade behov av heldygnsvård, kan få en insats som bättre svarar mot deras



behov samtidigt som trycket på vård- och omsorgsboendena minskar.

Analysen av Hanninge kommuns äldre som ansöker om, eller redan bor på ett vård- och omsorgsboende, visar att det inom dessa grupper saknas ett tillräckligt underlag som skulle motivera en ny insatsform. Trycket på en seniorlägenhet med marknadsmässig hyra antyder inte heller att kundunderlaget är tillräckligt stort för biståndsbedömt trygghetsboende. Eftersom hyran för en lägenhet i ett trygghetsboende, utöver kostnaden för bostadsytan, även behöver bära kostnaden för de gemensamhetsytor som ska finnas kan hyran bli högre än för en motsvarande lägenhet på den reguljära bostadsmarknaden. Hyresnivån påverkar hur attraktivt det är att flytta, eller för en del om det ens är möjligt.

Vid resonemang med företrädare för pensionärsorganisationerna uttrycks behov av alternativa boendeinsatser, som till exempel trygghetsboende, för att bryta social isolering.

Att införa en ny boendeform innebär att en delvis utökad målgrupp skulle tillkomma vilket i sin tur genererar en ny kostnad för äldrenämnden. Hur stor denna kostnad skulle bli är svårbedömd. En uppskattning baserad på 30 lägenheter antyder att kostnaden ligger i spannet 6-10 mnkr.

Utifrån ovanstående resonemang om höga hyror i nyproduktion och det fåtal kända kunder som skulle kunna bli aktuella för insatsen bedömer förvaltningen att det initialt



sannolikt skulle bli svårt att få ett tillräckligt kunderunderlag till insatsen biståndsbedömt trygghetsboende.

Det är viktigt att ta fasta på signalerna från bland annat pensionärsorganisationerna om ensamhetsproblematiken bland äldre. Denna problematik kan dock hanteras genom ett förändrat, mer målinriktat uppsökande arbete, genom till exempel kommunens träffpunkter för äldre och i samverkan med pensionärsorganisationerna.

Behovet av mindre lägenheter med god tillgänglighet för seniorer behöver tillgodoses genom den generella bostadsförsörjningen i samband med kommunens planprocesser och marktilldelning.

Rekommendation till beslut

Utifrån ovanstående analys är förvaltningens rekommendation att i nuläget avstå från att införa trygghetsboende som biståndsbedömd insats men att frågan tas upp till förnyad prövning om 3-4 år.

Expedieras: Akt

För verkställighet: Kommunstyrelseförvaltningen