



2007-01-30

Äldreboendedelegationen

S 2006:03

Till

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Investeringsstöd till äldreboendestäder

Sammanfattning

Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. utfärdades i april 2007 och trädde i kraft i juni 2007. Det är inte möjligt att efter så kort tid visa vilken effekt stödet har haft. Det är också svårt att bedöma hur stor del av nytillskottet av särskilda boendeformer som är en direkt följd av stödet. En del av de ansökningar som inkommit till länsstyrelserna och de projekt som påbörjats har varit planerade sedan tidigare. Fram till den 31 december 2007 hade 109 ansökningar inkommit till länsstyrelserna, vilket motsvarar ett tillskott på 3 190 lägenheter i särskilda boendeformer. Byggnadsprojekten finns i drygt en fjärdedel av landets kommuner. Av de inkomna ansökningarna har 42 bifallits. Största delen är nybyggda lägenheter. Fyra projekt har fått avslag.

Länsstyrelserna har haft vissa svårigheter vid handläggningen av stödet. Det gäller bland annat frågan om huruvida arbetsmiljölagens krav är uppfyllda, vilket är ett helt nytt granskningsområde för länsstyrelserna. I vissa fall har länsstyrelserna också haft svårt att bedöma vad som är nytillskott av bostäder vid ombyggnadsprojekt.

För att investeringsstödet ska få maximal effekt bör villkoren och reglerna för stödet vara så enkla och tydliga som möjligt. Det underlättar handläggningen av stödet och minskar kostnaderna för administrationen.

Uppdraget

Regeringen har genom beslut om tilläggsdirektiv (dir. 2006:137) vid regeringssammanträdet den 21 december 2006 uppdragit åt Äldreboendedelegationen att bland annat följa och granska effekterna av det investeringsstöd som regeringen infört från och med år 2007. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 januari 2008.

Bakgrund

Genom riksdagens beslut har cirka 2,1 miljarder kronor för år 2007 och cirka 2,3 miljarder kronor för år 2008 anvisats under anslaget 17:1 *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* (prop. 2006/07:1 respektive 2007/08:1). Anslaget omfattar regeringens satsning på vård och omsorg om äldre. Regeringen har inom ramen för detta anslag infört ett statligt investeringsstöd till äldrebostäder om 500 miljoner kronor för vardera året 2007 respektive 2008. Avsikten är att sammanlagt 2,5 miljarder kronor under åren 2007–2011 ska användas för detta ändamål. Regeringen har den 12 april 2007 utfärdat *Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldrebostäder m.m.* Investeringsstödet lämnas för ny- och ombyggnad av bostäder som enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) utgör särskilda boendeformer för äldre.

Ärenden om bidrag handläggs av Boverket och länsstyrelserna. Boverket har tillsyn över bidragsverksamheten och får meddela närmare föreskrifter om förfarandet i ärenden om investeringsstödet. Den 23 april 2007 beslutade Boverket om sådana föreskrifter, *BFS 2007:8, ÄBO 1*. Boverket sköter också utbetalningen av bidragen, medan det är en uppgift för länsstyrelserna att besluta om bidrag.

Boverket ska följa och utvärdera investeringsstödet och senast den 31 mars 2008 redovisa hur investeringsstödet har bidragit till att stimulera till nybyggnad av och ombyggnad till särskilda boendeformer för äldre.

Investeringsstödet utformning

Bidrag kan lämnas för både nybyggnad och ombyggnad. Men en förutsättning för att få bidrag är att såväl ny- som ombyggnad leder till nytillskott av särskilda boenden för äldre. Även utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation är stödberättigade. Bidraget uppgår vid nybyggnad till 2 600 kronor per kvadratmeter bruksarea ovan mark och till 2 200 kronor per kvadratmeter bruksarea ovan mark vid ombyggnad.

Bidrag kan lämnas för högst 35 kvadratmeter per bostadslägenhet och för 15 kvadratmeter för gemensamma utrymmen eller, om bostaden ska användas av två personer, för högst 50 kvadratmeter per bostadslägenhet och 20 kvadratmeter för gemensamma utrymmen. Bidrag kan bara beviljas så länge berörd länsstyrelse har kvar medel för detta ändamål. Boverket har dock möjlighet att fördela om medel från län som inte utnyttjar dessa fullt ut till län där efterfrågan på medel är större än de tilldelade¹.

För att investeringsstöd ska kunna beviljas krävs bland annat också

¹ Regeringsbeslut S2007/4755/ST

- att projektet påbörjas under tiden 1 januari 2007 – 31 december 2011,
- att det färdigställs inom två år efter det påbörjats,
- att det uppfyller grundläggande krav för permanentbostäder enligt plan- och bygglagen,
- att bostaden efter ombyggnad uppfyller lägsta godtagbara standard enligt bestämmelserna om bostadslägenhet i hyreslagen,
- att projektet utformas så att omvårdnadsarbete kan utföras i enlighet med de krav som ställs i arbetsmiljölagen,
- att annat statligt stöd för bostadsbyggande inte lämnas,
- att ansökan om bidrag görs hos länsstyrelsen inom sex månader från det att byggnadsprojektet påbörjats och
- att ansökan om utbetalning av bidrag ska ha kommit till länsstyrelsen senast sex månader efter det att projektet färdigställts.

När byggnadsprojektet är färdigställt ska en särskild ansökan om utbetalning lämnas in till länsstyrelsen.

Investeringsstödet omfattning år 2007

Fram till den 31 december 2007 hade 109 ansökningar inkommit till länsstyrelserna, vilket motsvarar ett tillskott på 3 190 lägenheter i särskilda boendeformer om alla projekt beviljas bidrag (se bilaga, tabell 1). Av dessa kommer 2 120 att vara nybyggda lägenheter, vilket motsvarar ca 66 procent av tillskottet, och 1 070 lägenheter kommer att vara ombyggda.

Byggnadsprojekten återfinns i 76 av landets 290 kommuner, dvs. i drygt en fjärdedel av kommunerna.

Av de inkomna ansökningarna har 42 projekt beviljats bidrag under år 2007 (se bilaga, tabell 2). Endast ett projekt, i Kalmar län, har fått stöd utbetalat. Länsstyrelserna har lämnat besked om avslag till fyra sökanden under året som gått. Orsaken till avslagen är främst att boendena inte utgör särskilda boendeformer för äldre enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453). I ett fall har byggnadsarbetena påbörjats före den 1 januari 2007, vilket inte är förenligt med villkoren i förordningen.

Länsstyrelsernas synpunkter på investeringsstödet

I december 2007 gick Äldreboendelegeringen ut med en öppen fråga till alla länsstyrelser om deras erfarenheter av och synpunkter på investeringsstödet. Tretton länsstyrelser har, antingen skriftligen eller muntligen, lämnat synpunkter. Dessa är länsstyrelserna i Blekinge, Dalarna, Halland, Jönköping, Kalmar, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Västernorrland, Västmanland och Västra Götaland. Länsstyrelsernas synpunkter kan sammanfattas enligt följande:

Ombyggnad

Flera länsstyrelser har fått in synpunkter på och önskemål om att ombyggnad för att förbättra bostadsstandarden i särskilda boendeformer borde vara bidragsberättigande. För många, ofta små, kommuner med en stor andel äldre är det av ekonomiska skäl viktigt att få fram så många bostäder som möjligt till en rimlig kostnad. De anser det heller inte försvarbart att bygga nytt när befintliga bostäder är i behov av ombyggnad. Utöver förbättrad bostadsstandard innebär ombyggnad oftast också att arbetsmiljön förbättras.

För att kunna få stöd för ombyggnad överväger vissa kommuner att stänga särskilda boendeformer med låg boendestandard under en kortare tid för att sedan bygga om och renovera. På så sätt skulle bostäderna eventuellt kunna beaktas som nytillskott och därmed vara berättigade till investeringsstöd. Länsstyrelserna vet idag inte hur de ska förhålla sig till detta. De ställer sig t.ex. frågan hur länge ett särskilt boende ska stå tomt för att, efter en ombyggnad, definieras som nytillskott av bostäder. Att avgöra vad som är nytillskott av bostäder vid handläggning av ansökan om stöd för ombyggnad är ibland svårt även i normala fall.

Arbetsmiljölagstiftningens krav

För att få bidrag ska det särskilda boendet utformas så att omvårdnadsarbete kan utföras i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160). Att bedöma rätten till stöd i förhållande till arbetsmiljölagen är ett helt nytt granskningsområde för länsstyrelsen, som därför inte självklart har kompetens på området. Flera länsstyrelser anger också att de har svårt att bedöma om kraven på arbetsmiljön är uppfyllda i projekten.

För att underlätta handläggningen av stödet föreslår några länsstyrelser att sökande ska styrka att arbetsmiljökraven är uppfyllda i projektet. Detta kan göras t.ex. vid byggsamrådet genom krav på intyg från skyddsombud från berörda fackföreningar, vilket är ett krav som kommunen i normalfallet ställer, eller protokollsutdrag från äldrenämnd eller dylikt. Ett sådant intyg eller protokollsutdrag borde, menar länsstyrelser, vara en obligatorisk handling som bifogas ansökan, vilket bör förtydligas i förordning eller föreskrift.

En länsstyrelse föreslår att arbetsmiljökraven ska strykas i förordningen.

Utrymmes- och utrustningsstandard

Bostadslägenheterna ska, enligt bidragsvillkoren, vara utrustade och inredda för matlagning. Vid nybyggnad av gruppboendestäder för demenssjuka behöver lägenheterna endast vara förberedda för matlagning. Länsstyrelserna uppger att flera kommuner anser att detta är ett för högt krav på utformningen dels för att kommunerna bygger för vård av mycket sjuka personer som inte kan utnyttja utrustningen, dels

för att äldre personer i många fall bor en mycket kort tid i särskilt boende.

Medelstildelningen

Några länsstyrelser har kommenterat tilldelningen av medel. Fördelningen av medel efter antalet invånare som är 80 år och äldre i respektive län kan leda till att medlen tar slut i län med stora behov av nya särskilda boendeformer medan det i län med lägre behov finns medel kvar vid årets slut. Om något län har medel över får dock Boverket fördela om medel till län med större efterfrågan, vilket också skedde under år 2007.

Medelstildelningen bör kunna ske på ett mer flexibelt sätt, menar länsstyrelserna. Ett förslag är att hälften eller två tredjedelar av medlen fördelas efter antalet invånare som är 80 år och äldre i respektive län och att resten av medlen efterfrågas från Boverket vid behov, t.ex. av län som har kompletta och beslutsklara projekt.

Bidragets storlek

En länsstyrelse anser att 9 § i förordningen bör förtydligas. Som paragrafen är formulerad verkar det som om varken kommunikationsutrymmen (dvs. trapphus, korridorer etc.) eller tvättstuga utanför bostaden ingår i beräkningsunderlaget.

Begreppet äldreboendestäder

Begreppet äldreboendestäder i *Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m.* är otydligt och har orsakat viss förvirring. Eftersom begreppet används i förordningens titel används samma begrepp i Boverkets ansökningsblankett. Ur ansökningsblanketten är det därför svårt att utläsa att ansökan gäller särskilda boendeformer för äldre. En länsstyrelse har också meddelat att de har fått in en ansökan som avser seniorboendestäder.

Bygglov

Enligt förordningen ska bygglov finnas för byggnadsprojekt som innefattar bygglovspliktiga arbeten. En ansökan som kommit in till länsstyrelsen behandlas inte förrän bygglov är beviljat. Om bygglovprocessen tar lång tid kan det leda till att sökanden får vänta länge på beslut om stöd, vilket en länsstyrelse vittnar om. Sökanden riskerar i sådana fall att medlen tar slut innan ansökan har hunnit behandlas på länsstyrelsen.

Ansökningshandlingar

Handlingar som, enligt vissa länsstyrelser, borde bifogas ansökan för att underlätta handläggningen av stödet är:

- ritning som visar förhållandet före ombyggnad för att kunna säkerställa att bidrag endast lämnas till nytillkomna lägenheter,

- ett möblerat ritningsunderlag både vid nybyggnads- och ombyggnadsprojekt.

Investeringsstödets effekter – Äldreboendedelegationens överväganden

Eftersom förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder inte utfärdades förrän i april 2007, och sedan trädde i kraft i juni 2007, är det svårt att redan nu se tydliga effekter av stödet. Vid tidigare uppföljningar av statliga stöd till bostadsbyggande har man också konstaterat att ett stöd behöver vara verksamt en viss tid för att det ska vara möjligt att bedöma effektiviteten².

De ansökningar om investeringsstöd som inkom under år 2007 avsåg i vissa fall projekt som var planerade sedan flera år tillbaka. Förseningen av stödet skapade också viss osäkerhet i kommunerna, vilket medförde att en del projekt sköts framåt i tiden. Under år 2008 bör dock effekterna och påverkan av stödet kunna synas tydligare. Stödets effektivitet bör också sättas i relation till insatta resurser som till viss del också är en följd av hur resurskrävande administrationen av stödet är.

I Boverkets bostadsmarknadsenkät, som skickades ut i januari 2007³, uppger mindre än hälften av kommunerna att de har behovet täckt av särskilda boendeformer för äldre. Det är betydligt färre än år 2004 då sju av tio kommuner uppgav att de hade tillräckligt med sådana bostäder. Drygt en tredjedel av kommunerna bedömer vidare att det behövs en utbyggnad av särskilda boendeformer de närmaste åren. Var sjunde kommun tror att de kommer att ha en fortsatt brist också efter eventuell utbyggnad. Resultaten i bostadsmarknadsenkäten tyder, enligt Boverket, på att tillskottet av särskilda boendeformer kommer att vara mycket sparsamt de närmaste åren. Det är också osäkert om den utbyggnad som planeras i kommunerna verkligen kommer att täcka behoven.

Vid en jämförelse av kommunernas uppgifter i bostadsmarknadsenkäten och ansökningarna om investeringsstöd visar det sig att merparten av de kommuner som har ansökt om investeringsstöd också i nämnda enkät har angett att de har brist på särskilda boendeformer för äldre. De flesta av dem som ansökt om stöd (39 kommuner) räknade med att täcka behovet av särskilda boendeformer genom planerad utbyggnad de närmaste två åren, men ett antal (10) bedömde att de även efter eventuell utbyggnad de närmaste två åren skulle ha en fortsatt brist. Sex kommuner, som har ansökt om stöd, trodde att de fortfarande skulle ha brist på bostäder efter fem år.

²Boverket. *Många mål – få medel. Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggande 1993-2004*. Karlskrona, Boverket, 2005.

³Boverket. *Bostadsmarknaden år 2007-2008. Med slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2007*. Karlskrona, Boverket, 2007.

Ansökan om investeringsstöd har inkommit från 19 kommuner trots att de i bostadsmarknadsenkäten har angett att de har tillräckligt med lägenheter i särskilda boendeformer och att ingen utbyggnad kommer att behövas de närmaste två åren. Att de ändå har sökt bidrag för en utbyggnad av särskilda boendeformer tyder antingen på att situationen i kommunen har förändrats eller att de bygger för framtida behov.

Det kan tyckas förvånande att inte fler projekt beviljats medel under året som gått. Men länsstyrelserna har, som tidigare nämnts, haft vissa svårigheter vid handläggningen av stödet, vilket kan vara en av orsakerna. Boverket arbetar för närvarande med en vägledning – ”Frågor och svar” – för att bistå länsstyrelserna i handläggningen av investeringsstödet. Boverket har också nyligen ändrat rubriken i ansökningsblanketten så att det tydligare framgår att ansökan gäller särskilt boende. Detta till följd av att begreppet äldreboendestäder har orsakat viss förvirring.

Däremot är Boverket tveksamt till om det går att ställa krav på sökanden att bifoga intyg från skyddsombud eller liknande för att styrka att kraven enligt arbetsmiljölagen är uppfyllda. Det är svårt att bedöma om kraven är uppfyllda eftersom de är beroende av varje individs vårdbehov. Handläggningen kan dock underlättas om den sökande bedömer hur stort vårdbehov de boende förväntas ha och visar att boendet utformats utifrån det. Om alla lägenheter ska byggas för personer med högst vård- och omsorgsbehov kommer det särskilda boendet i många fall vara överdimensionerat.

Ett antal särskilda boendeformer är på grund av låg boendestandard och/eller dålig arbetsmiljö nedläggningshotade. I fall där de boende trivs och personalen och anhöriga är nöjda med verksamheten anser delegationen att boendet bör kunna få dispens och även kunna ansöka om investeringsstöd. På så sätt skulle man bland annat kunna undvika en tillfällig stängning av särskilda boenden som i ett senare skede byggs om med bidrag i form av investeringsstöd. Investeringsstöd för ombyggnad av befintliga särskilda boendeformer skulle dock kräva en författningsändring.

Flera länsstyrelser har föreslagit att medelstildelningen ska ske på ett mer flexibelt sätt. Liksom Boverket stödjer Äldreboendedelegationen ett förslag, som skulle underlätta fördelningen av medel när efterfrågan skiljer sig över landet och inte är en direkt följd av åldersfördelningen i respektive län.

Enligt uppdrag

Barbro Westerholm

särskild utredare/ordförande

/Monica Albertsson
Annika Gottberg

Bilaga

*Tabell 1: Inkomna ansökningar om investeringsstöd för äldreboenden
2007-01-01 – 2007-12-31.*

Län	Antal	Sökt antal lägenheter, nybyggnad	Sökt antal lägenheter, ombyggnad	Sökt antal lägenheter, totalt
Blekinge län	2	95	45	140
Dalarnas län	1	32	0	32
Gävleborgs län	5	141	83	224
Hallands län	7	260	23	283
Jämtlands län	1	27	0	27
Jönköpings län	5	73	10	83
Kalmar län	7	85	50	135
Kronobergs län	1	54	0	54
Norrbottnens län	4	54	91	145
Skåne län	12	161	81	242
Stockholms län	16	419	197	616
Södermanlands län	2	48	0	48
Uppsala län	2	98	0	98
Värmlands län	3	8	14	22
Västerbottens län	5	85	11	96
Västernorrlands län	2	18	40	58
Västmanlands län	3	24	50	74
Västra Götalands län	19	109	366	475
Örebro län	2	80	3	83
Östergötlands län	10	249	6	255
Totalt	109	2 120	1 070	3 190

Tabell 2: Inkomna och beviljade ansökningar om investeringsstöd för äldreboenden 2007-01-01 – 2007-12-31.

Län	Antal inkomna ansökningar	Antal beviljade ansökningar	Antal nytillkomna lägenheter, totalt
Blekinge län	2	1	50
Dalarnas län	1	1	32
Gävleborgs län	5	1	80
Hallands län	7	5	247
Jämtlands län	1		
Jönköpings län	5		
Kalmar län	7	7	115
Kronobergs län	1	1	54
Norrbottnens län	4	2	70
Skåne län	12	5	139
Stockholms län	16	1	45
Södermanlands län	2	1	40
Uppsala län	2	2	98
Värmlands län	3	1	6
Västerbottens län	5	3	79
Västernorrlands län	2	2	58
Västmanlands län	3	1	46
Västra Götalands län	19	3	81
Örebro län	2		
Östergötlands län	10	5	140
Totalt	109	42	1 380