

Oklara effekter av
investeringsstödet till
byggande av särskilt
boende för äldre

RIR 2018:24



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-493-3

RIR 2018:24

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2018

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-09-07

DNR: 3.1.1-2017-0898

RIR 2018:24

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre

Riksrevisionen har granskat investeringsstödet 2007–2014 till byggande av särskilt boende för äldre. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Cecilia Dittmer har varit föredragande. Enhetschef Magdalena Brasch och revisor Annika Eriksson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Cecilia Dittmer

För kännedom:

Regeringskansliet; Socialdepartementet

OKLARA EFFEKTER AV INVESTERINGSSTÖDET TILL SÄRSKILT BOENDE FÖR ÄLDRE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte och frågeställningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Metod och genomförande	15
1.5 Disposition	16
2 Bakgrund	17
2.1 Kommunerna ansvarar för särskilt boende för äldre	17
2.2 Utformning och administration av stödet	18
3 Beslutsunderlaget för utformningen av investeringsstödet	20
3.1 Två huvudsakliga skäl till inrättande av stödet 2007	20
3.2 Regeringens bild av läget innan stödet infördes	23
3.3 Oklara effekter av investeringsstöd	24
3.4 Beslutet om investeringsstöd	27
3.5 Ett nytt stöd infördes 2016	27
3.6 Sammanfattande iakttagelser	28
4 Kommuners möjligheter att ta ansvar för planering och framförhållning	29
4.1 Kunskap om åldrande och boendebehov	29
4.2 Kommunernas underlag för att göra prognoser	30
4.3 Betydelsen av kommunernas och byggmarknadens organisering	31
4.4 Kommunens ekonomi har en viktig men inte avgörande roll	33
4.5 Kommuners prognoser varierar på många nivåer	34
4.6 Investeringsstödet roll	35
4.7 Sammanfattande iakttagelser	36
5 Att bygga kräver långsiktig planering	37
5.1 Flera faktorer styr byggandet	37
5.2 Det tar lång tid att bygga	37
5.3 Investeringsstödet roll i byggprocessen	39
5.4 Sammanfattande iakttagelser	43
6 Slutsatser och rekommendationer	44
6.1 Stödet var till största del inte ändamålsenligt utformat	44
6.2 En splittrad problembild låg till grund för stödet	45
6.3 Trots olika behov stöttades en typ av insats	46
6.4 Flera hinder för byggande som stödet inte kan avhjälpa	47
6.5 Rekommendationer	47
Referenslista	49
Bilaga 1. Jämförelse mellan de två investeringsstöden till äldreboende	51
Bilaga 2. Metodbilaga	52

OKLARA EFFEKTER AV INVESTERINGSSTÖDET TILL SÄRSKILT BOENDE FÖR ÄLDRE

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat ändamålsenligheten i det investeringsstöd som under åren 2007 till 2014 gick till byggherrar för att bygga särskilt boende för äldre. I granskningen används benämningen ”särskilt boende för äldre”. Med det menas boende enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), (SoL), som säger att kommuner har ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Bakgrund och motiv

I början av nittiotalet genomfördes den så kallade ädelreformen. I samband med den blev kommunerna skyldiga att inrätta särskilda boendeformer, exempelvis äldreboenden. Drygt tio år senare minskade antalet platser i särskilda boendeformer för äldre kraftigt. Eftersom regeringen ansåg att detta lett till brist på platser inrättades investeringsstödet 2007. Syftet med stödet var att det skulle leda till byggande av fler platser i särskilt boende för äldre. Tanken med stödet var samtidigt att den kommunala äldreomsorgen genom detta skulle förbättras. Stödet gick till byggherren, som kunde vara en primärkommun, ett landsting, ett bolag, en stiftelse m.m. Totalt har strax över 13 000 lägenheter byggts och drygt 1,5 miljarder kronor har betalats ut. Boverket utvärderade investeringsstödet 2013 och kunde inte svara på om de bostäder som byggts hade byggts på grund av investeringsstödet eller inte. Trots att kunskapsläget om det tidigare investeringsstödet effekter var oklart införde regeringen 2016 ett nytt investeringsstöd med ungefär samma konstruktion som det tidigare stödet. Det nya stödet har dock ingen bortre tidsgräns. När Boverket gjorde sin utvärdering hade myndigheten inte uppgifter för hela stödperioden eftersom den fortfarande pågick. Med tanke på att stödets effekter är oklara samt ett nytt stöd utan bortre tidsgräns inrättats finns det skäl att granska huruvida investeringsstödet är ändamålsenligt. Riksrevisionen har granskat den del av stödet som gått till att bygga fler platser i särskilt boende för äldre, vilket innebär att den del som gått till byggande av trygghetsboende inte primärt omfattas av granskningen.

Syfte

Följande revisionsfråga har formulerats och använts i granskningens genomförande:

- Var investeringsstödet utformat på ett sådant sätt att det stimulerade byggande av fler platser i särskilt boende för äldre, så att antalet platser totalt sett blev fler?

För att precisera frågan har också följande underfrågor använts utifrån stödets syfte att skapa fler platser:

1. Utformades stödet utifrån känd kunskap om investeringsstödet effekter samt problembilden i äldreomsorgen?
2. Var stödet anpassat efter kommunernas ansvar att tillhandahålla platser i särskilt boende efter behov?
3. Var stödet anpassat till kommunala bygg- och planeringsprocesser?

Slutsatser

Riksrevisionens slutsats är att stödet till övervägande del inte var ändamålsenligt utformat.

Ett investeringsstöd syftar till att ge stimulans till att bygga fler platser. Investeringsstödet var därför tekniskt sett utformat så som man kan förvänta sig av ett sådant stöd. Det granskade investeringsstödet hade dock ytterligare ett syfte: att stärka äldreomsorgen. Det gör att stödet får ytterligare en till dimension. Riksrevisionen anser att regeringen tog ett beprövat sätt att stötta byggherrar och lyfte in det i en kontext där det inte passade in fullt ut. Särskilt boende innebär mycket mer än bara ett boende. Det handlar också om att organisera vård och omsorg för äldre.

Ingen kunskap om huruvida det övergripande syftet är nått

Det övergripande syftet med stödet var att öka antalet platser i särskilt boende. Riksrevisionen kan konstatera att under tiden som stödet fanns, tillkom platser i särskilt boende. Det går dock inte att veta hur stor nettotillgången på platser var eftersom ingen vet hur många platser som samtidigt avvecklades. Det går heller inte att veta hur många av de platser i särskilt boende som byggdes under stödperioden som skulle ha byggts även utan investeringsstöd. Det finns mycket som talar för att stödets utformning, precis som för andra investeringsstöd, lett till att stödet finansierat platser som skulle byggts oavsett, men som nu har byggts med en ekonomisk marginal för byggherren.

En splittrad problembild låg till grund för stödet

Riksrevisionen har identifierat två huvudsakliga skäl till att stödet infördes: att många platser i särskilt boende försvunnit efter ädelreformen samt att antalet ej verkställda beslut om särskilt boende hade ökat. Trots att många platser försvunnit var det emellertid få kommuner som rapporterade brist på platser i särskilt boende. Nu innebar stödet att staten subventionerade platser i särskilt boende, trots att många kommuner inte upplevde sig ha en brist på platser. Det var dessutom oklart om ej verkställda beslut hängde samman med brist på platser i särskilt boende eller med den stora avvecklingen av platser. Att ett beslut inte

verkställs kan ha flera olika orsaker men vid den aktuella tidpunkten saknades kunskap om de närmare orsakerna.

Regeringen har vid flera tillfällen försökt lösa bostadsproblem med investeringsstöd. Uppföljningar och utvärderingar har inte kunnat påvisa några klara effekter. Det fanns således tidigare känd kunskap om att effekterna var oklara, både när regeringen fattade beslut om stödets införande och vid stödets förlängning. Utifrån den samlade bilden anser Riksrevisionen att stödet inte var ändamålsenligt utformat utifrån tillgänglig kunskap om investeringsstöd och kommunernas behov.

Det investeringsstöd som granskats ligger till grund för ett nytt stöd utan bortre tidsgräns. Även om det nya stödet är förändrat när det exempelvis gäller beloppsgränser så är de grundläggande dragen desamma. Regeringen har fortfarande inte konstruerat stödet och uppföljningen på ett sådant sätt att man kan ta reda på hur många fler platser det blir netto varje år.

Trots olika behov stöttades en typ av insats

Särskilt boende är i många fall en bland flera lösningar. Granskningen har visat att kommunerna löser sin äldreomsorg på olika sätt. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att ett stöd som ska gå just till investeringar medför att inte alla kommuner kan använda stödet för sin äldreomsorg. Drygt en tredjedel av landets kommuner har inte tagit del av stödet. Skälet är först och främst att de inte har haft något behov av att bygga nya särskilda boenden.

Granskningen visar också att det är svårt för kommunerna att göra en prognos av behovet. Det innebär att kommuner som bygger särskilda boenden gör en investering som påverkar kommunens ekonomi i framtiden, baserad på ett mycket osäkert underlag.

Flera hinder för byggande som stödet inte kan avhjälpa

Förutom svårigheterna att planera finns det också andra faktorer som är kopplade till byggande som investeringsstödet inte kan rå på, t.ex. tillgången på mark, som varierar mellan kommunerna.

Granskningen visar också att mängden olika aktörer har ökat i byggprocessen och i driften av omsorgen och att kommunens roll därför i vissa fall förändrats idag jämfört med tiden för stödets införande, medan stödet i stort sett har samma utformning. Med oförändrad utformning i ett förändrat sammanhang finns risk för att stödet ännu mindre än tidigare kan fungera som stimulans i den verksamhet det gäller, och därför blir mindre relevant. Det kan inte anses vara god hushållning av statliga resurser att binda upp pengar i ett stöd som inte nyttjas.

Riksrevisionen vill också understryka att det fortfarande är kommunen som har ansvar för och skyldighet att bedriva äldreomsorg och tillhandahålla särskilt boende.

Rekommendationer

Idag finns ett investeringsstöd som trots vissa mindre ändringar är snarlikt det stöd som granskats. Det nuvarande investeringsstödet är fortfarande utformat som ett riktat bidrag till byggherren. Enligt Riksrevisionens mening bör ekonomiska bidrag som staten tillför välfärdsverksamheterna i första hand ges genom generella statsbidrag i det kommunala utjämningsystemet. Kommunerna har valt olika strategier för att organisera sin äldreomsorg och med ett generellt bidrag kan kommunerna i användningen av medel utgå från sina förutsättningar och behov. Riksrevisionen har samtidigt förståelse för att regeringen särskilt vill stötta kommunerna i deras ansvar att kunna ge vård och omsorg efter behov och i kommunernas skyldighet att tillhandahålla plats i särskilt boende. Antalet äldre kommer att öka framöver och numera rapporterar fler kommuner än tidigare att de har brist på platser i särskilt boende.

Riksrevisionen har funnit att det främst är behovet som styr byggandet av särskilt boende, men om regeringen önskar att stödja kommuner så att antalet platser överensstämmer med framtida behov är det framför allt driften som skulle behöva stödjas eftersom det är där de stora kostnaderna uppstår. Detta talar för att bidraget borde utgå som ett mer generellt bidrag. Det skulle också leda till att alla kommuner kan ta del av bidraget och att det även kan användas för andra delar av äldreomsorgen. Risken är emellertid att ett sådant bidrag inte främst går till kommuner där behovet inom äldreomsorgen är störst. Riksrevisionen föreslår därför att bidraget skulle kunna fördelas utifrån antalet äldre. En sådan lösning med ett åldersrelaterat bidrag har tillämpats tidigare. Oavsett stödets utformning är det viktigt att nationellt följa utvecklingen av behov och tillgång till antalet platser i särskilt boende.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till regeringen:

- Överväg att tillföra medlen, som nu anvisas till investeringsstödet, som ett mer allmänt ekonomiskt stöd till kommunernas äldreomsorg och fördela dem utifrån antal äldre, förslagsvis kronor per invånare 85 år och äldre i kommunerna.
- Följ utvecklingen av särskilt boende och skapa en samsyn av läget med kommunerna.

1 Inledning

I granskningen undersöker Riksrevisionen ändamålsenligheten i det investeringsstöd som under åren 2007 till 2014 gick till byggherrar¹ för att bygga särskilt boende för äldre. Med särskilt boende menas boende enligt 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), som säger att kommuner har ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.²

1.1 Motiv till granskning

År 1992 genomfördes den så kallade ädelreformen. Reformen innebar bland annat att kommunerna blev huvudansvariga för äldreomsorgen. Kommunerna blev samtidigt skyldiga att inrätta särskilda boendeformer för behövande, exempelvis äldreboenden. I början av 2000-talet minskade antalet kommunalt inrättade platser i särskilda boendeformer för äldre kraftigt.

Boende för äldre

Enligt 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) har kommuner ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. För att bo i särskilt boende krävs en biståndsprövning och ett beslut av kommunen. Det som inte är särskilt boende räknas som ordinärt boende, t.ex. trygghetsboende och seniorbostäder. Trygghetsboende innebär tillgång till personal varje dag samt möjlighet till gemensamma måltider och aktiviteter. Seniorbostäder är vanliga bostäder på marknaden avsedda för äldre personer. De kallas även "55+-bostäder" eller "65+-bostäder". För dessa typer av boende krävs inget beslut av kommunen. I juni 2018 lämnade regeringen förslag till riksdagen om en ändring i socialtjänstlagen. Ändringen förtydligar att kommunerna får inrätta s.k. biståndsbedömda trygghetsboenden. Ändringen förtydligar att kommuner kan inrätta särskilda boenden anpassade och utformade för äldre som inte behöver vård dygnet runt men som upplever otrygghet i ordinarie boende (prop. 2017/18:273).

I den *Nationella utvecklingsplanen för vård och omsorg om äldre* från 2006, aviserade regeringen att den ansåg att det fanns behov av stimulansmedel för stöd till nybyggnad och ombyggnad av särskilda boendeformer för äldre. Regeringen tryckte bland annat på vikten av att äldre ska känna sig trygga i sitt boende. Parallellt med stimulansmedlen såg regeringen också behov av att stärka

¹ Byggherren kunde vara en primärkommun, ett landsting, ett bolag, en stiftelse m.m.

² Se 5 kap. 5 § SoL: "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. Kommunerna ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och service i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges."

rättssäkerheten för den enskilde, bl.a. genom att utvidga sanktionsavgiften till att inte bara gälla ej verkställda gynnande domar utan också till att omfatta ej verkställda gynnande beslut.³ Socialutskottet välkomnade regeringens aviserade avsikt att avsätta stimulansmedel och tog upp att riksdagen flera gånger fattat beslut om stöd för ny- och ombyggnad av äldreboenden.⁴

När det gällde hur mycket pengar som skulle anslås avsåg regeringen att återkomma i den ekonomiska vårpropositionen 2006. I vårpropositionen angav regeringen som skäl för satsningen på investeringsstödet att det rådde brist på särskilt boende på många håll i landet och att regeringen därför ville uppmuntra byggandet av ny- och ombyggnad av särskilda boenden.⁵ Investeringsstödet var alltså inte bara ett investeringsstöd, utan samtidigt också en del i en större, tioårig satsning på äldreomsorgen.⁶

Investeringsstödet 2007–2014

Investeringsstödet reglerades i förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboenden m.m. Stödet fanns mellan 2007 och 2014. Syftet med stödet, som det framgår av förordningen, var att skapa fler platser i särskilt boende. Stödet gick till byggherren, som kunde vara både kommuner och privata aktörer m.fl. Byggherrarna har sammanlagt fått stöd för 13 286 stycken lägenheter. Drygt 1,5 miljarder kronor har betalats ut.

I förordningen, som reglerade beviljandet av investeringsstödet, ställdes en rad tekniska krav på byggherren: bland annat fanns krav på en viss bostadsstandard. Stödet betalades ut med ett belopp på 2 600 kronor per kvadratmeter vid nybyggnad, och 2 200 kronor per kvadratmeter för ombyggnad. När det gäller nyproduktion kunde byggherren få ersättning för högst 35 kvadratmeter per bostadslägenhet. Om en bostad skulle användas av två personer kunde man få bidrag för högst 50 kvadratmeter per bostadslägenhet. För gemensamhetsutrymmen, exempelvis matsal, utgick också bidrag men för färre kvadratmeter. Dessa regler gällde för projekt som påbörjats under perioden 1 januari 2007–31 december 2014.

Boverket utvärderade investeringsstödet 2013 och kom fram till att många platser i särskilt boende för äldre visserligen hade byggts under tiden med investeringsstöd, men att det trots det inte var helt klarlagt att det berodde på just investeringsstödet. År 2016 infördes ett nytt investeringsstöd⁷ till boenden för äldre med ungefär samma konstruktion som det tidigare stödet, trots att kunskapsläget om det tidigare investeringsstödet var oklart. Till skillnad

³ Prop. 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*.

⁴ Bet. 2005/06:SoU26, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 31.

⁵ Prop. 2005/06:100, *2006 års ekonomiska vårproposition*. Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt tilläggsbudget m.m., s. 27.

⁶ Prop. 2005/06:100, *2006 års ekonomiska vårproposition*. Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt tilläggsbudget m.m., s. 81.

⁷ Förordningen (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

från det förra stödet, som var tidsbegränsat, gäller det nya stödet tills vidare. Boverket gjorde sin utvärdering under pågående stödperiod och hade således inte uppgifter för hela perioden. Eftersom stödets effekter är oklara samt ett nytt stöd inrättats finns det skäl att granska huruvida investeringsstödet var ändamålsenligt utformat och ledde till att det skapades fler platser i särskilt boende.

1.2 Syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att undersöka om investeringsstödet till särskilt boende för äldre var ändamålsenligt utformat. Regeringen är granskningsobjekt.

I granskningen används benämningen ”särskilt boende för äldre”. Med det menas boende enligt 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), som säger att kommuner har ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

För att analysera om stödet fungerar som stimulans och underlättar byggande av fler platser i särskilt boende för äldre krävs att Riksrevisionen i granskningen närmare undersöker processen från planering till genomförande av bygget. För ett effektivt användande av resurser bör byggande av platser överensstämma med behovet av platser, men det kan finnas andra faktorer som spelar roll för kommunernas beslut att bygga och därefter i själva byggprocessen. I denna granskning undersöker vi därför bl.a. hur den kommunala behovs- och byggplaneringen går till, vilka hinder som kommunerna kan stöta på och vilken roll investeringsstödet spelar som lösning.

Följande revisionsfråga har formulerats och använts i granskningens genomförande:

Var investeringsstödet utformat på ett sådant sätt att det stimulerade byggande av fler platser i särskilt boende för äldre, så att antalet platser totalt sett blev fler?

För att precisera frågan har också följande underfrågor använts utifrån stödets syfte att skapa fler platser:

1. Utformades stödet utifrån känd kunskap om investeringsstödet effekter samt problembilden i äldreomsorgen?
2. Var stödet anpassat efter kommunernas ansvar att tillhandahålla platser i särskilt boende efter behov?
3. Var stödet anpassat till kommunala bygg- och planeringsprocesser?

1.2.1 Avgränsningar

Riksrevisionen har granskat den del av stödet som gått till att bygga fler platser i särskilt boende för äldre, vilket innebär att den del som gått till byggande av

trygghetsboende⁸ inte primärt omfattas av granskningen. Avgränsningen har gjorts dels eftersom den största delen av stödet har gått till särskilt boende, dels för att den del av stödet som gått till trygghetsboenden inkluderades i Riksrevisionens granskning *Bostäder för äldre i avfolkningsorter* (RiR 2014:2).

Riksrevisionen har inte granskat vad som händer när byggandet av ett särskilt boende är genomfört. Det innebär att granskningen inte omfattar hur biståndsbedömningen för att få en plats i ett särskilt boende går till eller den omvårdnad som äger rum i boendet.

1.3 Bedömningsgrunder

Som nämnts tidigare i kapitlet var investeringsstödet inte bara ett stöd till byggande av särskilt boende, utan även en del av en satsning på äldreomsorg. Det gör att Riksrevisionen utgår från mål för investeringsstödet och byggande, men också mål för äldreomsorgsområdet.

Riksrevisionen utgår i denna granskning från samma bedömning av det statliga ansvaret på bostadsområdet som Riksrevisionen gjorde i den tidigare granskningen om *Bostäder för äldre i avfolkningsorter* (RiR 2014:2). Bedömningen kommer att användas i valda delar, tillsammans med andra relevanta bedömningskriterier som handlar specifikt om äldreomsorg och investeringsstödet.

Riksrevisionen vill inleda med att peka på att statliga insatser ska präglas av hög effektivitet och god hushållning av statliga resurser.⁹ Med hög effektivitet åsyftas att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen ställt sig bakom nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Det är också viktigt att resultatet av statlig verksamhet, här i form av investeringsstödet, följs upp.¹⁰

1.3.1 Mål inom bostadspolitiken och bostadsförsörjning

Det är staten som har ansvar för rättsliga och finansiella förutsättningar i bostadspolitiken medan kommunerna tillsammans med byggherrar lokalt

⁸ Ett boende för äldre med tillgång till personal varje dag samt möjlighet till gemensamma måltider och aktiviteter.

⁹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁰ Socialutskottets yttrande 1991/92, SoU6y Kompletteringsproposition del I och II i bet. 1991/92:FiU29 *Den kommunala ekonomin* (prop. 1991/92:150 del II och 1991/92:100), bilaga 2.

ansvarar för planering och genomförande.¹¹ Principen har gällt sedan efterkrigstiden då staten först utvecklade en sammanhållen bostadspolitik.¹²

Lagstiftningen har som mål att möta medborgarnas behov av goda bostäder.¹³ Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen innebär att kommunen ska analysera och bedöma behovet av bostäder utifrån utvecklingen i kommunen och se till att åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Det faktiska genomförandet, det vill säga nybyggnad eller ombyggnad, ligger dock på marknadens aktörer genom kommunala och privata bostadsföretag samt byggindustri.¹⁴

Kommunen har en skyldighet att verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden.¹⁵ I ansvaret ingår också att kommunen ska verka för att äldre får goda bostäder. Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.¹⁶

1.3.2 Mål för investeringsstödet

Regeringens ambition med investeringsstödet är att det ska leda till att det byggs fler platser i särskilda boenden.¹⁷ Investeringsstödet är samtidigt en del av utgiftsområde 9: hälsovård, sjukvård och social omsorg. Regeringen har satt upp mål för äldrepolitiken inom utgiftsområdet, och dessa mål har också riksdagen ställt sig bakom. Ett av målen är att äldre ska ha tillgång till god vård och omsorg.¹⁸

¹¹ Se t.ex. dir. 2013:68, *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik* och prop. 2000/01:26, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.* s.11.

¹² Prop. 2000/01:26, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.* Politiken grundade sig på de propositioner (1946:279, 1947:235 och 1947:259) som följde på två slutbetänkanden som lades fram 1945 (SOU 1945:63) och 1947 (SOU 1947:26).

¹³ Av 1 kap. 2 § regeringsformen framgår bl.a. att det allmänna särskilt ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. I lagen (2001:1383) om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen (bostadsförsörjningslagen) anges att varje kommun ska "planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs" (1 §). Uttrycket "åtgärder för bostadsförsörjningen" innefattar nybyggnad av bostäder, ombyggnad och ändringar eller kompletteringar i det befintliga bostadsbeståndet samt andra åtgärder som är motiverade av bostadsförsörjningsskäl. (prop. 2000/01:26, *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s.50).

¹⁴ För mer information, se Riksrevisionen 2014:2, *Bostäder för äldre i avfolkningsorter*.

¹⁵ 5 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁶ 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁷ Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*, utg.omr. 9, s. 118.

¹⁸ Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*, utg.omr. 9, s. 112.

1.3.3 Mål i utvecklingsplanen

Av den nationella utvecklingsplanen, där stödet aviserades första gången, framgår att statens styrning genom t.ex. lagstiftning, statsbidrag, normering och tillsyn, ska bidra till likvärdig tillgänglighet och god kvalitet i vården av och omsorgen om äldre.¹⁹

Målet i utvecklingsplanen var att kunna erbjuda morgondagens brukare en gemensamt finansierad vård och omsorg av god kvalitet som är tillgänglig efter behov.²⁰ Socialutskottet pekade i betänkandet till handlingsplanen på att möjligheten att bo kvar i den egna bostaden för den som så önskar är viktigt, men att det också måste finnas tillgång till olika former av äldreboenden för den som har behov av det.²¹

Socialutskottet pekade också på att det är viktigt att kommuner, landsting och stat har en gemensam syn på utvecklingsbehoven inom äldreomsorgen.²²

1.3.4 Riksrevisionens operationalisering av bedömningsgrunderna

Eftersom staten har ansvar för de rättsliga och finansiella förutsättningarna (och även kan skjuta till medel för att tydliggöra och underlätta olika prioriteringar i verksamheterna) bör statliga bidragssatsningar genomföras effektivt så att de begränsade resurserna kommer till användning där de gör störst nytta.²³

Syftet med denna granskning är att undersöka om investeringsstödet var ändamålsenligt utformat. Utifrån detta syfte och de redovisade bedömningsgrunderna som visar på mål som regering och riksdag formulerat och det ansvar som kommunerna har när det gäller bostadsförsörjning och att tillhandahålla platser i särskilt boende är det viktigt att se hur investeringsstödet verkar.

För att stödet ska vara ändamålsenligt utformat anser Riksrevisionen att det först och främst ska leda till att det byggs fler platser i särskilda boenden. Utifrån regeringens problembild när stödet infördes bör syftet vara att stimulera att fler platser byggs i förhållande till antalet platser före stödets införande. Ett välunderbyggt underlag bör ligga till grund för stödets utformning där regeringen utgår från känd kunskap om investeringsstöds effekter och analys av läget med platser i särskilt boende. På så sätt bör ett effektivt stöd kunna utformas. Regeringen bör därutöver säkerställa att en uppföljning görs av stödet så att uppfyllelsen av syftet med stödet kan följas upp. Stödet bör därmed kunna

¹⁹ Prop. 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 16.

²⁰ Bet. 2005/06: SoU26, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 16.

²¹ Bet. 2005/06: SoU26, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 31.

²² Bet. 2005/06: SoU26, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 1.

²³ För mer information om Riksrevisionens operationalisering, se RiR 2014:25, *Specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

korrigeras om syftet inte nås. För att stödet ska vara ändamålsenligt behöver det också verka stödande för kommunerna att kunna ta sitt övergripande ansvar för den lokala bostadsförsörjningen och omsorgen om äldre, dvs. att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden samt att vård och omsorg av god kvalitet är tillgänglig efter behov. I detta ligger också kommunens skyldighet att tillhandahålla platser i särskilt boende efter behov. Kommunen har således ansvar att analysera och bedöma behovet av särskilda boenden samt förbereda och genomföra åtgärder för att bygga. För att vara ändamålsenligt bör investeringsstödet stödja att antalet platser överensstämmer med behovet.

1.4 Metod och genomförande

För att besvara granskningens frågor har olika undersökningsmetoder använts. Projektgruppen har genomfört intervjuer med tjänstemän på Socialdepartementet, Boverket, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Länsstyrelsen i Stockholm, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen i Stockholms läns landsting, tio kommuner²⁴, två privata aktörer (en byggherre och en aktör som driver boenden) och en äldreforskare.

Projektgruppen har också samlat in och sammanställt olika offentliga statistikuppgifter om kommunerna. Det handlar om kommunernas ekonomi, befolkning, bedömningar av bostadsutbudet när det gäller platser i särskilt boende för äldre, om kommunerna tagit del av investeringsstödet och hur mycket de i så fall byggt samt vilken aktör som byggt. Därefter har projektgruppen närmare analyserat uppgifterna.

Med utgångspunkt i den statistiska analysen har projektgruppen skickat ut en enkät till de kommuner som inte tagit del av investeringsstödet överhuvudtaget, för vare sig byggande av särskilt boende eller trygghetsboende. Det handlar om 94 kommuner. Svarefrekvensen i enkäten var 50 procent. Frågorna som ställdes handlade om huruvida kommunen byggt särskilt boende (men då utan stödet) eller varför kommunen inte byggt särskilt boende.

Vi har också gjort fördjupande telefonintervjuer med kommuner som valt att bygga både särskilda boenden för äldre och trygghetsboenden, trots att man redovisat underskott under flera år i räkenskapsammandraget under stödperioden. Totalt handlar det om sex kommuner som byggt särskilt boende och tre kommuner som byggt trygghetsboende. Dock har endast fem av de sex förstnämnda velat delta. I fortsättningen refererar vi till dessa intervjuer som "fördjupande telefonintervjuer".

²⁴ Bräcke, Flen, Eda, Malå, Sorsele, Lycksele, Ydre, Orust, Malung-Sälen, Uppsala.

Riksrevisionen har också tagit del av propositioner, statliga utredningar samt relevant forskning om äldre och boende.

För mer information om tillvägagångssätt, se bilaga 2.

1.5 Disposition

Rapporten inleds med ett kortare bakgrundskapitel, kapitel 2. Därefter följer kapitel 3 som handlar om skälen till att stödet infördes och vilken kunskap som fanns om investeringsstöd vid införandet. Sedan kommer kapitel 4 som behandlar kommunernas möjligheter att ta ansvar för planering och framförhållning. Det sista empirikapitlet, kapitel 5, handlar om hur byggprocessen i kommunerna går till. Rapporten avslutas med ett slutsatskapitel som också innehåller rekommendationer.

2 Bakgrund

Detta kapitel innehåller en kortare beskrivning av särskilt boende för äldre samt hur stödet var utformat och administrerades.

2.1 Kommunerna ansvarar för särskilt boende för äldre

Enligt socialtjänstlagen har kommunerna en skyldighet att inrätta särskilt boende. Genom ädelreformen 1992 fick kommunerna ett ökat ansvar för långvarig service, för vård- och omsorgsarbete med äldre. Det blev en lagstadgad skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad.²⁵ Särskilt boende blev ett övergripande begrepp för olika typer av boenden (gruppboende, ålderdomshem, servicehus m.m.).²⁶ Målet var att överge institutionstänkandet och därigenom stärka möjligheten till eget boende. De boende fick enskilda rum och lägenheter som skulle anpassas enligt hyreslagens regler. Kvarboendepincipen lyftes fram, där man i första hand strävar efter att genom olika insatser göra det möjligt för den äldre att bo kvar, i ordinärt boende eller serviceboende.²⁷

2.1.1 Entydig definition av särskilt boende saknas

Av lagstiftningen framgår vad ett särskilt boende är. I en särskild boendeform som avses i 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska det, utifrån den enskildes aktuella behov, finnas tillgång till personal dygnet runt som utan dröjsmål kan uppmärksamma om en boende behöver stöd och hjälp. Den boende ska ges det stöd och den hjälp som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa. De krav som ställs på boendet kan sägas bidra till en sorts definition av särskilt boende. Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), (HSL), anger att kommunen ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som efter beslut av kommunen bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket eller 7 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453). Kommunen ska även i samband med dagverksamhet enligt 3 kap. 6 § samma lag erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som visas i dagverksamheten. Detta innebär till exempel att det finns ett hälso- och sjukvårdsansvar på det särskilda boendet, vilket får konsekvenser för bl.a. utformningen av boendet.²⁸ För att bo på ett särskilt boende ska den äldre ha ett biståndsbeslut.²⁹

²⁵ Stina Johansson & Annika Taghizadeh Larsson (red.) 2016, *Förändringsperspektiv på äldreomsorgen – att leva som andra*.

²⁶ Prop. 1990/91:14, s.146 och Helle Wijk i Abramsson, Marianne, Nord, Catharina(red): *Äldres boende – forskningsperspektiv i Norden*, s.207.

²⁷ SOU 2008:113, *Bo bra hela livet* – Slutbetänkandet av Äldreboendedelegationen. Del B: Bilagor, s. 34.

²⁸ Se 12 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt intervju vid SKL, 2017-10-16.

²⁹ Intervju vid länsstyrelsen i Stockholm, 2017-07-04.

Enligt en uppföljning från Boverket är definitionen av särskilt boende vid. Det gör att kommunerna har stor frihet att välja bl.a. hur boendet ska vara utformat.³⁰ Det finns ingen definierad standard som säger hur fysisk miljö och service ska vara utformad, vilket gör att det finns stora skillnader mellan olika boenden och olika kommuner.³¹ Även om det inte finns någon enhetlig definition finns det, som framgår ovan, vissa bindande regler för vad som ska finnas på ett särskilt boende. Det handlar både om arbetsmiljö och om behov som den äldre kan ha och som ska tillgodoses.³²

Några år innan investeringsstödet infördes tog man i en statlig utredning upp att det var svårt att följa utvecklingen av särskilda boendeformer eftersom de hade olika beteckningar i olika kommuner.³³

2.2 Utformning och administration av stödet

Stödet reglerades i förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. En rad tekniska krav ställdes på den som skulle bygga bostäderna, dvs. byggherren, för att den skulle kunna ta del av stödet. Nedan följer en kortare beskrivning av stödets utformning och administration.

2.2.1 Stödet gick till nytillkomna bostäder

Byggherren fick 2 600 kronor per kvadratmeter för nybyggnation och 2 200 kronor per kvadratmeter för ombyggnation. Man kunde få stöd för högst 35 kvadratmeter per lägenhet och 15 kvadratmeter för gemensamhetsutrymmen (t.ex. matsal, hobbyrum m.m.). Om en bostad skulle användas av två personer kunde man få bidrag för högst 50 kvadratmeter per lägenhet och 20 kvadratmeter för gemensamhetsutrymmen.³⁴

Stödet kunde lämnas för ny- eller ombyggnad av särskilt boende för äldre. Även de byggherrar som byggde trygghetsboende kunde få del av stödet. Ett krav för att få ta del av stödet var att det tillkom nya bostäder.³⁵ Det räckte alltså inte med att renovera befintliga bostäder om inte antalet ökade.

³⁰ Boverket 2008, *Uppföljning av investeringsstödet till äldreboendestäder*, s. 13.

³¹ Wijk, Helle i Abramsson, Marianne, Nord, Catharina (red): *Äldres boende – forskningsperspektiv i Norden*, s. 207.

³² Se 2 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937) samt intervju med äldreforskare, 2017-11-15.

³³ SOU 2004:68 *Sammanhållen hemvård*, s. 205–206.

³⁴ 9 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m.

³⁵ 2 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m.

För att en byggherre skulle få del av bidraget krävdes att byggnationen påbörjades under perioden 1 januari 2007–31 december 2014 och färdigställdes inom två år från påbörjandet.³⁶

Den som mottog bidraget hade en skyldighet att använda de bostäder som byggts med hjälp av stödet i minst fyra år efter att det hade betalats ut.³⁷ Det gick således inte att bygga ett särskilt boende för att året efter omvandla det till t.ex. studentbostäder.

Byggnadsprojektet skulle uppfylla både grundläggande krav för permanentbostäder och vara utformat så att omvårdnadsarbete skulle kunna utföras i enlighet med krav som kan ställas i arbetsmiljölagen (1977:1160).³⁸

2.2.2 Boverket och länsstyrelsen administrerade stödet

Ärenden om bidrag handlades av Boverket och länsstyrelserna. Länsstyrelserna fattade beslut om bidrag och Boverket skötte utbetalningarna.³⁹ I början av perioden delade Boverket ut pengarna proportionellt till de olika länsstyrelserna, men efterhand övergick man till att länsstyrelserna äskade medel hos Boverket.

Handläggningen skedde i två steg. Först skulle den sökande skicka fullständig ansökan till länsstyrelsen, som därefter eventuellt begärde kompletteringar. Både regler för arbetsmiljö och boendestandard skulle vara uppfyllda. Överhuvudtaget krävdes detaljerad information om planeringen av bostaden, och inte sällan tog sökande med sig både arkitekt och ritning till länsstyrelsen.

Handläggningens andra steg var själva utbetalningen, som utgick från hur bygget blev.⁴⁰ För att få stödet utbetalat ansökte byggherren hos länsstyrelsen efter det att ny- eller ombyggnationen färdigställts. Bidraget betalades dock bara ut om projektet, när det var färdigt, uppfyllde de förutsättningar som låg till grund för beslutet.⁴¹

Boverket följde upp investeringsstödet på olika sätt. Av Boverkets instruktion som var gällande när stödet infördes framgick att Boverket skulle följa upp och utvärdera effekterna av olika styrmedel.⁴² I de två efterföljande instruktioner som gällde resten av stödperioden framgick att Boverket skulle följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som myndigheten hade ett centralt administrationsansvar för.⁴³ Under avsnitt 3.3.2 beskrivs närmare vad myndigheten kom fram till i sin uppföljning.

³⁶ 4 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m.

³⁷ 7 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m.

³⁸ 5 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m.

³⁹ 10 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m.

⁴⁰ Intervju vid länsstyrelsen i Stockholm, 2017-07-04.

⁴¹ 13 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m.

⁴² Se tidigare gällande 2–3 §§ förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket.

⁴³ Se tidigare gällande 3 och 9 §§ förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket samt 3 och 12 §§ förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

3 Beslutsunderlaget för utformningen av investeringsstödet

Kapitlet handlar om vilka underlag som låg till grund för utformningen av regeringens beslut om ett investeringsstöd. Med underlag menar Riksrevisionen statliga utredningar, regeringsuppdrag, rapporter från myndigheter och liknande som fanns tillgängliga främst vid införandet av stödet men också sådana som redovisades under perioden som stödet löpte. Detta är intressant då regeringen förlängde stödet under perioden och att ett nytt liknande stöd infördes 2016.

Enligt Riksrevisionens uppfattning bör stödet vara utformat utifrån ett välunderbyggt underlag om liknande investeringsstöds effekter och en analys av läget när det gäller platser i särskilt boende. Att utgå från tillgänglig kunskap bör öka stödets träffsäkerhet och därmed ändamålsenlighet. Därutöver bör uppföljningar göras av stödet så att uppfyllelsen av syftet med stödet kan följas. För att säkerställa att fler platser skapas behöver både antal byggda och antal avvecklade platser följas upp.

3.1 Två huvudsakliga skäl till inrättande av stödet 2007

Följande avsnitt handlar om på vilka grunder och med vilka underlag som regeringen fattade beslutet att införa stödet.

Riksrevisionen har identifierat två huvudsakliga skäl till införandet, nämligen en stor avveckling av boenden samt problem med ej verkställda beslut när det gäller bedömt behov av särskilt boende. Nedan följer en närmare genomgång av dessa skäl.

3.1.1 Stor avveckling av boenden

Det första skälet, som dessutom ofta återkommer, är att det skett en stor avveckling av platser i särskilt boende. Detta uppmärksammades i början av 2000-talet.

År 2003 fick Boverket och Socialstyrelsen ett regeringsuppdrag där de undersökte utvecklingen av tillgången på platser i särskilda boenden för äldre. Boverket och Socialstyrelsen konstaterade att det skett en stor avveckling av äldreboenden. Under några år i början av 2000-talet hade över 14 000 platser avvecklats, även om det fanns regionala skillnader i hur dessa fördelade sig. De vanligaste skälen till

avveckling var att platserna i särskilt boende för äldre inte var fullvärdiga samt att efterfrågan minskat.⁴⁴

Även om få kommuner rapporterade brist på platser i särskilt boende för äldre ville myndigheterna ändå varna för att avvecklingen enligt dem gått alltför fort.⁴⁵

Samma år som Boverket och Socialstyrelsen fick sitt regeringsuppdrag fick en särskild utredare i uppdrag att genomföra en översyn av vård och omsorg om äldre drygt 10 år efter ädelreformen. Särskild vikt skulle bland annat läggas vid utvecklingen av det särskilda boendet.⁴⁶ I utredningen som kom 2004 beskrev utredaren hur särskilt boende såg ut i början av 2000-talet. Bilden som gavs var densamma som Boverket och Socialstyrelsen gett: färre personer bodde permanent i särskilt boende, och utredaren hänvisade till myndigheternas konstaterande att avvecklingen av boenden gått snabbt och att det fanns regionala skillnader i avvecklingsfrekvens.⁴⁷ De förslag som lämnades i utredningen handlade om åtgärder för att åstadkomma en sammanhållen hemvård med kommunen som huvudman, förstärka läkarmedverkan i hemvården, förbättra samverkan om den enskildes vård och omsorg samt utveckla forskning och utveckling.⁴⁸

År 2005 lämnade Boverket en utvärdering av olika stöd till bostadsbyggande. I rapporten uppgav myndigheten att det var få kommuner som uppgav brist på särskilt boende och att den brist som kommunerna några år tidigare rapporterat om således verkade ha minskat. Boverket beskrev också att kommunerna i mycket liten utsträckning byggde ut de särskilda boendeformerna. Det var till och med så att många kommuner avvecklade och därmed minskade antalet platser i särskilda boenden. I stället gav man vård i den egna bostaden, dvs. i enlighet med den tidigare nämnda kvarboendepincipen. Det fanns flera skäl till avvecklingen, bland annat att antalet äldre hade minskat, att det fanns ökade möjligheter till vård och omsorg i den egna bostaden samt ekonomiska skäl.⁴⁹

3.1.2 Problem med ej verkställda beslut och domar

Förutom farhågan att det fanns alltför få platser i särskilt boende visade det sig 2002, när regeringen följde upp den nationella handlingsplanen för

⁴⁴ Boverket och Socialstyrelsen 2004, *Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?* Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen 2003-04-03, s. 15–16.

⁴⁵ Boverket och Socialstyrelsen 2004, *Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?* Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen 2003-04-03, s. 50.

⁴⁶ Dir.2003:40, Översyn av vård och omsorg för äldre – tio år efter Ädelreformen.

⁴⁷ SOU 2004:68, *Sammanhållen hemvård*, s. 197–206.

⁴⁸ SOU 2004:68, *Sammanhållen hemvård*, s. 73.

⁴⁹ Boverket 2005, *Många mål – få medel*. Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggande 1993–2004, s. 49.

äldrepolitiken⁵⁰, att det var ett stort problem att kommuner och landsting⁵¹ inte verkställde egna gynnande beslut. De vanligaste anledningarna var enligt regeringen brist på platser samt svårigheter att rekrytera personal. Regeringen pekade på att det var ett stort problem att gynnande beslut inte verkställdes och påminde om att enligt gällande rätt ska beslut om insats verkställas inom rimlig tid. Att göra som kommunerna gjorde, och hänvisa till resursbrist, planeringssvårigheter eller rekryteringsproblem var enligt regeringen i princip inte godtagbart.⁵² Uppgifter från länsstyrelserna visade att många kommuner fortfarande hade svårt att snabbt kunna verkställa beslut och domar om insatser.⁵³

I redovisningen av det regeringsuppdrag som Boverket och Socialstyrelsen fick 2003 framstod kopplingen mellan ej verkställda beslut och brist på boenden som delvis motsägelsefull. Samtidigt som allt fler kommuner rapporterade att deras behov av särskilt boende för äldre var täckt för de närmsta åren och allt färre kommuner rapporterade brist på boenden, så kunde ungefär hälften av kommunerna inte verkställa beslut om särskilt boende i skälig tid. Det främsta skälet var att man inte hade någon plats att erbjuda.⁵⁴

Den motstridiga bild som gavs har senare förstärkts då en statlig utredning från 2017 visar att det inte går att styrka några samband mellan verkställda beslut och tillgång till platser i särskilt boende. Enligt utredningen ”går det heller inte att se att det skulle finnas samband mellan hög andel ej verkställda beslut och låg andel platser i särskilt boende sett till antal personer i kommunen som är 80 år och äldre”.⁵⁵

Inte bara ej verkställda beslut och antal platser varierar. Även själva begreppet ”väntetider” skiljer sig åt mellan kommunerna. I vissa kommuner tillåts t.ex. den sökande inte tacka nej till ett erbjudet boende utan att lämna kön, medan andra kommuner inte har satt någon gräns för hur många gånger en sökande får tacka nej.⁵⁶

Det är svårt att identifiera några tydliga mönster i väntetidernas utveckling under perioden med investeringsstödet. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) beskriver att väntetiderna minskat under 2016 och 2017, men det är i relation till

⁵⁰ Skr. 2002/03:30, *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken*.

⁵¹ De gynnande beslut som landstingen inte verkställde handlade inte om särskilt boende enligt socialtjänstlagen utan om beslut som rörde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

⁵² Skr. 2002/03:30, *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken*, s.68–69.

⁵³ Prop. 2004/05:1, *Budgetproposition för 2005*, utg.omr. 9, s.146–147.

⁵⁴ Boverket och Socialstyrelsen 2004, *Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?* Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen 2003-04-03, s. 25, 27.

⁵⁵ SOU 2017:2, *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*, del 2, s. 671.

⁵⁶ Intervju vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO), 2018-02-01.

2015 när väntetiderna nådde en topp.⁵⁷ Socialstyrelsen beskriver på samma sätt att väntetiderna stannat upp, men ställer det mot Boverkets rapporter om ökad brist.⁵⁸

I Boverkets marknadsenkät (BME)⁵⁹ redovisas kommunernas bedömningar av om man har boende i balans eller om man har brist respektive överskott. I Riksrevisionens statistiska analys har vi sett att hälften av de kommuner som inte byggt boende uppger att de har balans i utbudet av boende. Analysen visar dock att byggande av särskilt boende ändå verkar höra ihop med en ökad grad av balans. Bland de kommuner som har byggt särskilda boenden under stödperioden återfinns ett lägre antal kommuner med brist än bland kommuner totalt.

3.2 Regeringens bild av läget innan stödet infördes

Regeringen uppmärksammade flera gånger det faktum att allt färre äldre bodde i särskilt boende och regeringens bild var att det var problematiskt. I budgetpropositionen för 2005 tog regeringen upp att en förskjutning mot ordinärt boende hade skett. Man tog också upp att Socialstyrelsen pekade på att det var svårt att överblicka konsekvenserna av denna utveckling, samt att resurser istället lades på att äldre skulle kunna bo kvar i ordinärt boende. Regeringen pekade också på uppgifter från Socialstyrelsen som gjorde gällande att ett viktigt skäl till minskningen av platser i särskilt boende handlade om att kommunernas sämre ekonomi kunde göra det svårt att klara driften och verksamheten.⁶⁰

I budgetpropositionen för 2006 var bilden snarlik. Något som dock tillkom i regeringens framställning var att det fanns omoderna boenden där den boende var tvungen att dela rum med någon annan än anhörig. Regeringens uppfattning om att det rådde brist på platser i särskilt boende för äldre ska emellertid ställas mot att de flesta kommuner samtidigt angav att behovet av särskilda boendeformer var täckt eller skulle komma att täckas under de närmaste åren.⁶¹ I Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) för 2005 var det enligt regeringen endast 6 procent av kommunerna som rapporterade att det fanns risk för en brist på särskilt boende för äldre även om man tog hänsyn till beslut om och pågående utbyggnad de närmaste två åren. Vid detta tillfälle var det en större andel kommuner, 7 procent, som hade ett överskott på särskilt boende för äldre.⁶²

⁵⁷ Intervju vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO), 2018-02-01.

⁵⁸ Intervju vid Socialstyrelsen, 2018-01-17.

⁵⁹ I Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) som Boverket årligen riktar till kommunerna går det att se kommunernas bedömningar av om bostadsbeståndet ligger i balans, eller om kommunen har brist eller överskott. En del handlar om särskilt boende för äldre.

⁶⁰ Prop. 2004/05:1, *Budgetproposition för 2005*, utg.omr. 9, s. 146–147.

⁶¹ Prop. 2005/06:1, *Budgetproposition för 2006*, utg.omr. 9, s. 151–153.

⁶² Prop. 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 75.

I utvecklingsplanen för vård och omsorg om äldre 2006, där stödet aviserades, bedömde regeringen att det fanns mycket som tydde på att kommunerna gjorde en alltför restriktiv tolkning av socialtjänstlagen när det gällde boende och hemtjänst. Som skäl för sin bedömning hänvisade regeringen till uppgifter från en statlig utredning som gjorde gällande att överklagade beslut i dåvarande länsrätten (numera förvaltningsrätten) ofta ändrades och fyra av tio överklaganden bifölls. Det borde enligt regeringen tyda på att kommunerna tolkade lagen för återhållsamt. Detta hade också Socialstyrelsen och Boverket flaggat för i sitt gemensamma regeringsuppdrag. Enligt regeringen var det också belagt att äldre i viss utsträckning inte fick sina behov av särskilt boende tillgodosedda eftersom beslut inte kunde verkställas i rimlig tid. Regeringen menade att detta var oroande och att det därför behövdes stödåtgärder för att fler boenden skulle kunna byggas.⁶³

Det år som stödet infördes var det en lite högre andel kommuner som rapporterat en bristsituation, men fortfarande uppgav bara 10 procent av kommunerna att de hade brist.⁶⁴

3.3 Oklara effekter av investeringsstöd

Ovan redovisades det underlag som fanns samt regeringens bild av läget med platser i särskilt boende. Nedan följer en beskrivning av vad regeringen visste om vilka effekter ett investeringsstöd kunde förväntas ha.

3.3.1 Den stora kostnaden uppstår i den långsiktiga driften av verksamheten

Redan innan stödet infördes, i redovisningen av sitt gemensamma regeringsuppdrag, slog Boverket och Socialstyrelsen fast att det inte var investeringskostnaderna för byggande som höll tillbaka utvecklingen av särskilt boende. Baserat på det gjorde myndigheterna bedömningen att det ”för närvarande inte är påkallat med särskilt stöd för nyproduktion av särskilt boende för äldre”. Myndigheterna menade också att om man i framtiden ansåg att utbyggnaden av särskilda boendeformer behövde stimuleras, så var det bättre att göra det genom stöd till verksamheten. Detta eftersom den stora kostnaden uppstår i den långsiktiga driften av verksamheten och inte i byggnadsinvesteringen. Vidare ansåg de att olika boendeformer för äldre borde utvecklas med utgångspunkt i lokala behov och efter lokal efterfrågan, inte utifrån vad det för tillfället gick att få ett statligt stöd till.⁶⁵

⁶³ Prop. 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 76–79.

⁶⁴ Prop. 2006/07:1, *Budgetproposition för 2007*, utg.omr. 9, s. 115.

⁶⁵ Boverket och Socialstyrelsen 2004, *Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?* Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen 2003-04-03, s. 72–73.

I ett remissvar som Boverket lämnade 2005 på en utredning om verkställigheten av gynnande beslut inom socialtjänstlagen samt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, (LSS), tog man upp att ett investeringsstöd till byggande av särskilt boende kunde vara en lösning på problemen med ej verkställda beslut.⁶⁶ Riksrevisionen noterar att Boverket i sitt remissvar refererar till den gemensamma rapporten⁶⁷ med Socialstyrelsen trots att detta inte överensstämmer med vad som framfördes i den, nämligen att ett investeringsstöd inte var en lämplig lösning vid denna tidpunkt.⁶⁸

3.3.2 Uppföljning och utvärdering bekräftar bilden av begränsade effekter av stödet

Efter införandet av stödet har Boverket både följt upp och utvärderat stödet, för att kunna ge regeringen ytterligare information om hur stödet fungerat och om problemen har lösts.

Uppföljningen genomfördes 2008, året efter stödets etablering. I denna tog Boverket upp resultatet från ett tidigare stöd för byggande av äldreboenden som fanns mellan 1998 och 2001. Boverket pekade på att det var svårt att veta vilka effekter detta stöd fått.

I uppföljningen genomförde Boverket telefonintervjuer med vissa kommuner för att undersöka ändamålsenligheten i stödet. Myndigheten kom fram till att det var relativt få projekt där stödet varit avgörande för att komma i gång med projektet. Kommunerna menade att de skulle ha byggt ändå samt att stödet möjligen lett till en viss tidigareläggning av byggandet.⁶⁹

År 2013 kom Boverkets utvärdering av stödet, vilken var inriktad på att utvärdera effekterna av stödet. Utvärderingen visade att bostäder hade tillkommit med hjälp av stödet. Boverket kom fram till att stödet har haft stor betydelse för många, i synnerhet för dem som hade fattat beslut om trygghetsboende. Myndigheten hade dock, precis som tidigare, svårt att veta om det verkligen var investeringsstödet som var skälet till att man byggt. Boverket pekade i utvärderingen på att även om stödet har påverkat beslutet att bygga nytt eller omvandla, behövde det inte nödvändigtvis betyda att dessa bostäder inte alls hade uppförts om inte investeringsstödet hade funnits. Precis som när det gällde stödet som fanns 1998–2001 ansåg Boverket att stödet kan ha påverkat beslutet på så sätt att beslutet att bygga eller omvandla togs tidigare snarare än i framtiden. I utvärderingen uppgav

⁶⁶ Boverket 2005, *Yttrande över betänkandet "Beviljats men inte fått"* (SOU 2004:118).

⁶⁷ Boverket och Socialstyrelsen 2004, *Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?* Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen 2003-04-03.

⁶⁸ Boverket och Socialstyrelsen 2004, *Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?* Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen 2003-04-03, s. 72–73.

⁶⁹ Boverket 2008, *Uppföljning av investeringsstödet till äldreboenden*, s. 25–26.

också en tredjedel av respondenterna att de skulle ha byggt i alla fall.⁷⁰ Utvärderingen visade också att det försvann fler platser i särskilt boende än vad som tillkom. Stödet kan dock ha minskat takten på avvecklingen.⁷¹

3.3.3 Kunskap om det faktiska beståndet saknas

För att en rimlig bedömning ska kunna göras av hur investeringsstödet bidrag använts krävs enligt Riksrevisionens bedömning inte bara kunskap om hur många platser som byggs: man behöver även känna till hur många platser som avvecklas. Idag saknas den kunskapen.

Under den aktuella stödperioden förekom ingen systematisk rapportering om hur många platser som avvecklades. De uppgifter Boverket använde sig av i sin utvärdering från 2013 hade sammanställts av SKL, och byggde på en enstaka statistikinsamling. Inte heller idag finns någon återkommande insamling av uppgifter om hur många platser som försvinner varje år.⁷²

I ett par av de fördjupande telefonintervjuerna har vi fått information om att kommuner fått investeringsstöd för att bygga ett boende för att därefter kunna avveckla ett annat, tidigare etablerat, boende.⁷³ I de fall där ett nytt boende ersätter andra boenden som inte längre är fullvärdiga hjälper alltså stödet bara till med att behålla status quo: det leder inte till att kommunens möjlighet att erbjuda fler platser i äldreomsorgen har ökat. Det leder följaktligen inte heller till att syftet med investeringsstödet nås, det vill säga att fler platser ska tillkomma.

3.3.4 Inga eller oklara effekter även av andra investeringsstöd

Investeringsstöd har prövats flera gånger när det gäller byggande av vårdboendestäder för äldre.⁷⁴ Det är därför intressant att se vilken övrig kunskap det finns om vad sådana stöd kan leda till.

Trots att olika former av investeringsstöd för byggande har prövats flera gånger tidigare har man haft svårt att visa på effekter av dem.⁷⁵ En försvårande omständighet för investeringsstöd, som många gånger pågår en kortare tid, är att långa byggprocesser gör att stödet måste ha funnits ett tag innan det

⁷⁰ Boverket 2013, *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboendestäder*. Rapport 2013:7.

⁷¹ Boverket 2013, *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboendestäder*. Rapport 2013:7.

⁷² E-post Socialdepartementet, 2018-01-15, epost från SKL, 2018-04-17 samt intervju vid Socialstyrelsen, 2018-01-17.

⁷³ Fördjupade telefonintervjuer, 2018-03-22 samt 2018-03-27.

⁷⁴ Se exempelvis Jonas E Andersson i *Äldre boende – forskningsperspektiv i Norden*, s. 230, SOU 2017:21 *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*, s. 678 och Boverket 2008, *Uppföljning av investeringsstödet till äldreboendestäder*, s. 10.

⁷⁵ Se bland annat Boverket 2005, *Många mål – få medel*. Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993–2004, Boverket 2008, *Uppföljning av investeringsstödet till äldreboendestäder* Boverket 2013:7, *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboendestäder*, ESO 2017:2 *Bygg mer för fler!*.

överhuvudtaget kan ha någon effekt. Något annat som kan försvåra är att investeringsstöd tenderar att gynna byggherren. Dessa behöver inte ha samma uppfattning om vad som är kommunens behov.

Både före införandet av stödet, under stödperioden samt efter det nya stödets införande har det funnits information om att investeringsstöd har oklara resultat.

3.4 Beslutet om investeringsstöd

Behovet av stimulansmedel för stöd till nybyggnad och ombyggnad av särskilda boendeformer för äldre aviserades först i den *Nationella utvecklingsplanen för vård och omsorg om äldre* som kom i början av 2006. Medelstillelningen till de satsningar som gjordes i utvecklingsplanen presenterades i den ekonomiska vårpropositionen 2006. Inom denna resursram anvisades för 2007 respektive 2008 250 miljoner kr per år för ny- och ombyggnad av särskilda boendeformer. I budgetpropositionen för 2007 anvisades ytterligare medel för satsningar för vård och omsorg för äldre av den nyttillträdda regeringen hösten 2006. Satsningen på äldre var också något som hade varit uppe i valrörelsen. I regleringsbrevet fick Boverket disponera 500 miljoner kronor för 2007 för ett investeringsstöd. En förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. trädde i kraft den 1 juni 2007.

Investeringsstödet var både ett stöd för byggande, och utformat som sådana brukar vara, och samtidigt en satsning på äldreomsorgen.⁷⁶ Eftersom byggsubventioner genom investeringsstöd redan förekom inom bostadspolitiken utformades stödet med hjälp av Boverket. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att stödet infördes trots att effekterna av ett investeringsstöd var oklara och bilden inte var tydlig kring hur omfattande bristen på platser i särskilt boende egentligen var. Kommunerna angav att bristen inte var så stor. I detta sammanhang vill Riksrevisionen också påminna om hur socialutskottet särskilt lyft fram betydelsen av att kommuner, landsting och stat har en gemensam syn på äldreomsorgens utvecklingsbehov.⁷⁷ Boverket fick i uppdrag att följa upp stödet och senare göra en utvärdering. Själva syftet att skapa fler platser följdes emellertid inte upp löpande.

3.5 Ett nytt stöd infördes 2016

Ett nytt investeringsstöd infördes 2016. Stödets syfte är att främja en ökning av antalet bostäder för äldre personer.⁷⁸ Baserat på erfarenheter från stödet 2007–

⁷⁶ Intervju vid Socialdepartementet, 2018-05-30.

⁷⁷ Bet. 2005/06:SoU26, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s.1.

⁷⁸ 1 § förordningen (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

2014 fick det nya stödet delvis en annan utformning. Stödet gäller enbart hyresbostäder, till skillnad från det äldre stödet som också kunde gå till bostadsrätter. Stödmottagaren ska uppfylla kraven under åtta år i stället för fyra och åldersgränsen för trygghetsboende sänks till 65 år. I det nya stödet är det möjligt att få bidrag även för att renovera särskilda boenden. För att främja kvarboende kan man också göra mindre anpassningar i gemensamma utrymmen i anslutning till hyresrätter, kooperativa hyresrätter eller bostadsrätter.⁷⁹

Förändringen i utformning handlar dels om vad man kan få stöd för, dels om att stödet ska vara mer långsiktigt. Av det skälet har det nya stödet ingen bortre tidsgräns och anslagna medel har, för att bättre matcha efterfrågan, minskats.⁸⁰

För en jämförelse mellan de två stöden, se bilaga 1.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen angav två huvudsakliga motiv för att stödet infördes: stor avveckling av antalet platser i särskilt boende för äldre och en ökning av ej verkställda beslut om särskilt boende.
- Trots den till synes stora avvecklingen var det dock få kommuner som upplevde sig ha brist på boenden. Det var motsägelsefullt då hälften av kommunerna inte kunde verkställa sina beslut om särskilt boende. Det främsta skälet var att man inte hade någon plats att erbjuda.
- Det var inte investeringskostnaden för byggande som höll tillbaka utvecklingen av särskilt boende. Den stora kostnaden uppstod i den långsiktiga driften av verksamheten.
- Om investeringsstöd fungerar eller inte är oklart. Man har flera gånger undersökt effekter, utan att få några svar. Svårigheterna med att mäta stödformens effekter var alltså kända vid införandet av stödet.
- Regeringen har infört ett nytt stöd fr.o.m. 2016. Skälet till det är att regeringen såg att det problem med brist på platser som man tidigare identifierat kvarstod. Det nya stödet är delvis förändrat, men samtidigt är de grundläggande dragen desamma.

⁷⁹ 2 § förordningen (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

⁸⁰ Intervju vid Socialdepartementet, 2017-11-07.

4 Kommuners möjligheter att ta ansvar för planering och framförhållning

Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen innebär att kommunen ska analysera och bedöma behovet av bostäder samt se till att åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Intentionen bakom investeringsstödet var att underlätta för kommunerna att bättre möta lokala behov av särskilt boende. För att investeringsstödet ska vara effektivt i det avseendet behöver det fungera stödjande för kommunernas ansvar.

Kommunen ska för det första ha möjlighet att bedöma vilket behov de äldre har av särskilt boende. För det andra ska kommunen ha möjlighet att praktiskt genomföra åtgärder. Om stödet ska fungera som stimulans och om det ska underlätta byggande av fler platser i särskilt boende krävs både att stödet riktas till de kommuner som har behov av att bygga och att stödet bidrar till att minska eventuella hinder att möta behoven.

Det aktuella kapitlet kommer att behandla det första av de två delmomenten, dvs. kommunernas möjlighet att bedöma behovet av platser i särskilt boendet för äldre och i nästa kapitel beskrivs andra faktorer som spelar roll för kommunernas beslut att bygga. I det aktuella kapitlet behandlas bl.a. den generella kunskapen om äldres boendebehov, de prognosunderlag som kommunen har tillgång till, vilken roll som byggmarknadens aktörer och kommunernas interna organisering kan ha och betydelsen av kommuners ekonomiska situation.

4.1 Kunskap om åldrande och boendebehov

Kommunens utgångspunkter för att göra prognoser av boendebehovet verkar enligt Riksrevisionen främst handla om tre huvudområden: den demografiska utvecklingen, den medicinska utvecklingen och den tekniska utvecklingen. Alla tre har betydelse när det handlar om att bedöma åldrande och boendebehov.

Som Riksrevisionen tidigare konstaterat saknas en enhetlig definition av särskilt boende för äldre. På samma sätt saknas en entydig beskrivning av behov som motiverar plats i särskilt boende. Biståndsbedömningarna fattas av kommunen själv och kan uppvisa stor variation. Så stor att det som sagt är svårt att bedöma hur avgörande den äldres behov är för den slutliga biståndsbedömningen.⁸¹

⁸¹ SOU 2008:113, *Bo bra hela livet*– Slutbetänkandet av Äldreboendedelegationen, Del B bilagor, s. 164.

Dock kan vi konstatera att särskilt boende för äldre blir aktuellt när det finns mer omfattande vårdbehov, vilket innebär att kunskapen om åldrande och sjuklighet har betydelse för förutsättningarna att bedöma behov.

Kognitiva sjukdomar, t.ex. demens, innebär att man kan vara relativt frisk fysiskt sett och ändå inte klara sig hemma. Sjukdomsutvecklingen i den här gruppen är oftast ganska lätt att följa eftersom det sällan sker drastiska förändringar.

Kroppsliga åkommor som gör det omöjligt att bo kvar hemma skapar andra behov, som skiljer sig från de ovanstående. Här kan förändringen gå snabbt.⁸² Till det kan läggas de behov alla har av en social gemenskap.

Överhuvudtaget kan man konstatera att befolkningens utveckling, när allt fler blir allt äldre, i sig själv är en ny situation som både kräver och ger ny kunskap om åldrandets förutsättningar och behov. Vissa mönster finns dock, och efter 85 år ökar sannolikheten för att man inte längre kan klara ett eget boende utan omfattande stöd. Samtidigt ska det ställas mot den medicinska och tekniska utvecklingen, som påverkar både sjukdomsbilden och möjligheterna till kvarboende.⁸³

I en fördjupande telefonintervju beskriver en kommunrepresentant t.ex. hur allt fler får en demenssjukdom, men att medicinerna samtidigt hela tiden blir bättre.⁸⁴ Det försvårar möjligheten att göra träffsäkra prognoser, men på samma gång skapar det nya möjligheter. Vissa respondenter talar om vikten av beredskap för sådana förändringar. I ytterligare en fördjupande telefonintervju beskriver respondenten hur utmaningarna också skapar öppningar för att tänka på nya sätt, att vara flexibel för att följa varje individs åldrande. Här upplevs investeringsstödet i vissa fall begränsande. En av de intervjuade säger: "Idén om åldrandet som en förutbestämd trappa är inte självklar, varje människa åldras på sitt sätt. Men stödets utformning följer den gamla strukturen."⁸⁵

4.2 Kommunernas underlag för att göra prognoser

Av de tre parametrar vi nämnde ovan är den demografiska utvecklingen mest förutsägbar. Att antalet äldre blir fler och lever längre är välkänt. Däremot är det oklart vad det innebär. Eller, som en kommunrepresentant i en fördjupande telefonintervju formulerade det: "Människor lever längre, och blir samtidigt både sjukare och friskare. Människor överlever sjukdomar som tidigare var dödliga, samtidigt finns sjukdomstillstånd man knappt kände till för tjugo år sedan."⁸⁶

⁸² SOU 2008:113, *Bo bra hela livet* – Slutbetänkandet av Äldreboendedelegationen, s. 73.

⁸³ SOU 2008:113, *Bo bra hela livet* – Slutbetänkandet av Äldreboendedelegationen, s. 73.

⁸⁴ Fördjupad telefonintervju, 2018-02-14.

⁸⁵ Fördjupad telefonintervju, 2018-02-26.

⁸⁶ Fördjupad telefonintervju, 2018-03-28.

Befolkningsökningen generellt får också olika konsekvenser på olika håll i landet. Vissa orter beräknas få en stadig befolkningstillväxt, medan andra platser fortsätter präglas av utflyttning. Krympande kommuner får ofta många äldre relativt resten av befolkningen, samtidigt kan det faktiska antalet äldre minska. Sammantaget gör det att förutsättningarna för att göra tillförlitliga prognoser försämras.⁸⁷ Det gäller förstås enskilda kommuner, men framför allt försvåras nationella bedömningar.

Enligt ett delbetänkande från en statlig utredning innehåller både SCB:s prognoser och Boverkets samtliga underlag, som delvis utgår från SCB:s material, stora brister. SCB:s prognoser för boende generellt har historiskt visat på betydande avvikelser från faktiskt utfall. Bostadsbeståndet i lägenhetsregistret stämmer inte alla gånger med verkliga förhållanden. Enligt vissa bedömare är dessa helt enkelt inte tillräckliga för att ligga till grund för bedömningar av bostadsbehovet generellt.⁸⁸ I slutbetänkandet tar utredningen upp att svårigheten att bedöma såväl framtida behov som utbud av bostäder till följd av befolkningsprognoser är ett faktum som inte kan åtgärdas av enskilda kommuner.⁸⁹ Samtidigt saknar många kommuner resurser för att skapa helt egna underlag och flera av de kommuner Riksrevisionen intervjuat beskriver att man huvudsakligen använder sig av exempelvis SCB:s och Boverkets statistik.

Som vi tidigare visat är det svårt att använda statistik om ej verkställda beslut som kunskapsgrund nationellt, vilket betyder att det heller inte fungerar som stöd i kommunernas planering. Dessutom har rapporteringen av ej verkställda beslut och statistiken runt detta förändrats mycket efter investeringsstödet införande, vilket ytterligare försvårar. Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) ger i och för sig möjlighet till jämförelse mellan olika kommuners byggande samt bedömningar av om man har boende i balans eller brist respektive överskott. Dock saknas som sagt uppgifter på hur många bostäder som avvecklats, vilket gör resultatet haltande.

4.3 Betydelsen av kommunernas och byggmarknadens organisering

4.3.1 Många aktörer på byggmarknaden kan försvåra planering

Under arbetet med granskningen har uppfattningen om att det finns en allmängiltig "planeringskedja", i kommunerna dykt upp, dvs en process från planering till färdigställande där kommunen hade en initial nyckelroll. Under granskningens gång har vi noterat att det inte alltid är en klar och tydlig kedja. Det

⁸⁷ SOU 2015:85, *Bostäder att bo kvar i*, s. 240.

⁸⁸ SOU 2017:73, *En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet*, s. 41, 43.

⁸⁹ SOU 2018:35, *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*, s. 123.

kan ibland snarare handla om ett nätverk, där kommunerna ingår som en av många aktörer. Det finns bl.a. exempel på att privata byggherrar tagit initiativ till att initiera en byggprocess.

Även här är dock variationen stor. I vissa kommuner finns inget intresse från privata byggherrar, vilket betyder att kommunen har ansvar för både behov och byggande. Problemet kan då i stället vara att hitta en aktör som vill och kan bygga i kommunen. I andra kommuner finns så många aktörer att det är svårt för kommunen att få överblick. Tjänstemän i en kommun Riksrevisionen intervjuat berättar om hur man ibland googlar för att skaffa sig kunskap om hur många boendeplatser det finns i kommunen.⁹⁰ En marknad med många eller få aktörer kan också påverka kostnadsnivån för bygget.

4.3.2 Kommunernas interna organisation påverkar planeringsförutsättningar

Särskilt boende är en speciell typ av bostad, eftersom det både handlar om boende och om den omvårdnad som ska bedrivas där. Att det handlar om det tekniska byggandet samtidigt som det handlar om den vårdande omsorgen skapar ytterligare utmaningar i kommunerna.

Enligt en tjänsteman på länsstyrelsen behandlas frågan om särskilt boende i kommunerna inte sällan som en vårdfråga. Socialtjänsten känner till behoven av olika typer av boenden men det är inte socialtjänsten som faktiskt planerar för boenden, det gör istället t.ex. tekniska nämnden. Det innebär att två kulturer möts, som inte självklart använder samma termer och resonemang samt som har olika planering och behov. Socialtjänsten kan se behov av särskilt boende idag men ett boende som planeras idag kanske står färdigt först om sju år.⁹¹

En tjänsteman på SKL som Riksrevisionen talat med är inne på samma linje och menar att det många gånger saknas en brygga mellan socialtjänst och samhällsplanering. På samhällsplaneringssidan ser man exempelvis inte kostnaderna för hemtjänst, hemsjukvård och liknande. Äldreomsorgens kostnader blir synliga först när de dyker upp som kostnader för ett nytt boende. Olika förvaltningar är ofta ”upptagna av vardagen”.⁹² Detta gäller bostadsfrågor generellt, men förutsättningarna för särskilt boende för äldre ingår i ett större mönster.

⁹⁰ Intervju med kommun, 2018-01-23.

⁹¹ Intervju vid Länsstyrelsen i Stockholm, 2017-10-10.

⁹² Intervju vid SKL, 2017-11-29.

Det kan vara svårt att få med alla sidor i den strategiska långsiktiga planeringen. Problemet är inte bara resursbrist utan även tidsbrist. I stora kommuner kan det vara vattentäta skott mellan olika förvaltningar beroende på storleken.⁹³

I en statlig utredning från 2018 som utreder framtidens socialtjänst beskrivs olika typer av förebyggande arbete som socialtjänsten medverkar i. Enligt utredningen finns färre exempel på att socialtjänsten medverkar i samhällsplaneringen, än när det till exempel handlar om att förebygga fallolyckor och undernäring hos äldre.⁹⁴

Fenomenet med bristande samverkan i kommunerna är inte nytt. Redan för femton år sedan togs det upp som problematiskt i en utredning där man tryckte på vikten av att socialtjänstens erfarenheter och kunskaper kommer in i arbetet med bostadsförsörjningsplanering. Man refererade bl.a. till en rapport från Boverket, som redovisade att det ofta brister i samverkan mellan kommunernas ”mjuka” och ”hårda” förvaltningar.⁹⁵

I en annan utredning, som i första hand behandlade frågor om äldreomsorg, ansåg man att det i bostadsförsörjningslagen bör tydliggöras att socialnämnden ska medverka i planeringen av bostadsförsörjningen och tillföra kunskaper och erfarenheter om levnadsförhållandena i kommunen.⁹⁶

4.4 Kommunens ekonomi har en viktig men inte avgörande roll

Vi har frågat oss hur mycket den kommunala ekonomin styr byggandet av särskilt boende. I detta sammanhang är det intressant att närmare undersöka om stödet fungerar som incitament och stimulans för kommuner att bygga. För att ta reda på mer om vilka faktorer som är avgörande för att bygga eller inte bygga skickade Riksrevisionen ut en enkät till kommuner som inte använt investeringsstödet under den aktuella perioden. Ett syfte var att fånga om det var kommunens ekonomi som påverkat att de inte byggt.

Resultatet visar att i ett fall hade kommunen valt att bygga utan att använda sig av stödet, men den absoluta merparten uppgav att man saknade behov av fler platser i särskilt boende och att man därför avstod från att bygga. Detta stämmer överens med vad som tidigare konstaterats i granskningen: att investeringsstöd inte initierar en byggprocess som inte redan var påtänkt.

⁹³ Intervju vid SKL, 2017-11-29.

⁹⁴ SOU 2018:32, *Ju förr desto bättre* – Vägar till en förebyggande socialtjänst, s. 40.

⁹⁵ SOU 2003:91, *Äldrepolitik för framtiden*, s. 354.

⁹⁶ SOU 2017:21, *Läs mig!* Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer, s. 40.

Även i de fördjupande telefonintervjuerna med kommuner angavs att det i första hand var behoven som styrde byggandet. Det bidrag investeringsstödet kunde ge var visserligen betydelsefullt, och kunde påverka tidpunkt för byggstart eller till viss del byggnadens utformning. Däremot var det inte tillräckligt stort för att vara avgörande. Stödet hade heller ingen inverkan på den del av satsningen som i längden utgör den stora kostnaden för kommunen, nämligen den fortsatta driften.⁹⁷

Riksrevisionens statistiska analys visar både att det är vanligare att kommuner med god ekonomi bygger och att de kommuner som byggt har en något mindre andel äldre i befolkningen jämfört med de kommuner där man inte byggt. Detta pekar dels mot att olika kommuner gör olika bedömningar av när särskilt boende behövs och dels mot att ekonomin i kommunen till viss del påverkar byggandet. Om det inte vore så att ekonomin och möjligheten att göra bedömningar påverkade borde kommuner med störst andel äldre i befolkningen också byggt mest. Det tyder på att kommunens egna förutsättningar och behov har större betydelse för om man bygger, snarare än investeringsstödet.

4.5 Kommuners prognoser varierar på många nivåer

Riksrevisionen har gått igenom förändringar mellan åren i kommunernas bedömningar i Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) när det gäller särskilt boende för äldre för åren 2007–2013 samt 2014–2017 (dvs. sammanlagt nio möjliga förändringar mellan åren). Genomgången visar att mer än hälften av kommunerna ändrat sina bedömningar vid maximalt två tillfällen under de nio år som analyserats. Riksrevisionen tolkar det som att dessa kommuner har kunnat göra bedömningar som håller över åren. Genomgången visar samtidigt att nästan en fjärdedel av kommunerna ändrat sina bedömningar fyra gånger eller fler. Det innebär att dessa kommuner ändrat bedömning nästan vartannat år. Detta tolkar Riksrevisionen som ett tecken på att det är svårt för kommunerna att bedöma behovet. Om det vore lätt för samtliga kommuner att planera för boende, och i det här fallet antal platser i särskilt boende, skulle inte så många av kommunerna ansett det nödvändigt att ändra sina bedömningar så ofta.

Resultatet av Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) visar att antalet kommuner som rapporterat brist på eller underskott av särskilt boende har ökat under stödperioden, vilket antyder att det finns boendebehov investeringsstödet inte kan lösa. Riksrevisionens statistiska analys visar samtidigt, som tidigare nämnts, att en tredjedel av kommuner inte alls tagit del av stödet under samma tid.

Samtidigt talar som sagt resultaten från Riksrevisionens statistiska analys för att särskilt boende fyller en specifik funktion. Det är viktigt att det finns särskilda

⁹⁷ Fördjupad telefonintervju, 2018-03-25.

boenden för de äldre som behöver det. I en tidigare granskning från Riksrevisionen om stödet till anhöriga omsorgsgivare framfördes att ett bra särskilt boende kan vara det bästa stödet, både för den äldre och för anhöriga.⁹⁸ Vi kan se i den statistiska analysen att de kommuner som faktiskt byggt i större utsträckning har balans i boendet vilket talar för att det finns samband mellan behov i kommunerna och den typ av lösning som särskilt boende är. Med tanke på att vissa kommuner valt att bygga särskilda boenden trots en svag ekonomisk situation uppfyller sannolikt dessa boenden specifika behov som är svåra att möta på andra sätt. Det mesta pekar mot att de boenden som byggs också kommer till användning. Det är väldigt få kommuner som under åren ändrat sin bedömning i BME till överskott.⁹⁹

Det är med andra ord svårt att avgöra hur äldre människors behov och typ av boende hänger ihop. Riksrevisionen kan också konstatera att kommunernas lösningar ser olika ut. Det gör att behovet av investeringsstöd för att stötta äldreomsorgen också varierar. En statlig utredning från 2015 ser stora skillnader mellan kommuner när det gäller andelen äldre som bor i särskilt boende. Skillnaderna är större om man ser till invånare som är över 80 år.¹⁰⁰

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys redovisar också i en rapport från 2015 att vissa kommuner har låg andel äldre med hemtjänst och låg andel äldre i särskilt boende, samtidigt som andra kommuner har hög andel äldre med hemtjänst och hög andel äldre i särskilt boende. Myndigheten påpekar att "det är möjligt att skillnaderna förklaras av att äldre i olika kommuner har olika stora behov, men de stora skillnaderna antyder också att kommunerna kan ha valt olika strategier för äldreomsorgen eller ha olika ambitionsnivå."¹⁰¹

4.6 Investeringsstödet roll

Investeringsstödet riktas till byggherren som kan representeras av kommunala och privata bostadsföretag samt byggindustrin som ansvarar för själva genomförandet av bygget. I det här kapitlet har vi redovisat vilka utmaningar och hinder som kommunerna står inför när deras behov av antal platser i särskilt boende ska bedömas och de ska fatta beslut om att sätta igång ett bygge. När investeringsstödet riktas till ett privat bostadsföretag kommer stödet in först när kommunens planering är klar. I det fall där det är kommunen som bygger visar granskningen att stödet kan påverka tidpunkt för byggstart eller till viss del byggnadens utformning. Däremot är det inte tillräckligt stort för att vara

⁹⁸ Riksrevisionen 2014:9, *Stödet till anhöriga omsorgsgivare*.

⁹⁹ Riksrevisionens statistiska analys.

¹⁰⁰ SOU 2015:85, *Bostäder att bo kvar i – bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*, s. 144.

¹⁰¹ Vårdanalys 2015:8, *Hemtjänst, vård- och omsorgsboende eller mitt emellan? Ett kunskapsunderlag för planering av morgondagens äldreomsorg*, s. 22.

avgörande för om kommunen ska bygga eller inte. Granskningen visar att det framför allt är behovet som styr byggandet. Investeringsstödet spelar således ingen större roll i denna del av processen och tycks inte påverka behovet att bygga nämnvärt.

Eftersom investeringsstödet var just ett investeringsstöd fick byggherren del av det först när byggandet var avslutat. Det följer gängse utformningen av sådana stöd och är inget som Riksrevisionen har något att anmärka på. Men som vi redan konstaterat fanns det två syften med investeringsstödet: dels fler boendeplatser, dels som en satsning för att förbättra vården och omsorgen i kommunerna. I kapitlet har vi nämnt flera utmaningar som påverkar kommunernas möjligheter att bygga särskilt boende. Riksrevisionen har inte funnit något som pekar på att investeringsstödet har kunnat avhjälpa dessa utmaningar. Detta beror dels på att det var ett investeringsstöd, som var en ekonomisk lättnad för byggherren (som kan vara någon annan än en kommun), dels på att stödet dök upp först när planeringen var klar. Vid det laget är redan många av svårigheterna i kommunerna omhändertagna.

4.7 Sammanfattande iakttagelser

- Det är svårt för kommunen att göra en stabil prognos av situationen. Problemen med bedömning finns när det gäller den äldres egna behov, men också kommunens behov samt huruvida ett särskilt boende är rätt resurs för äldreomsorgen i framtiden.
- Investeringsstödet var ett välkommet bidrag, men avgör inte att man bygger.
- Eftersom kommunerna har möjligheten att själva utforma sin äldreomsorg gör det att investeringsstödet har olika stor betydelse för olika kommuner.
- Olika kommunala förvaltningar är ansvariga för olika delar av kommunens arbete. Det kan leda till svårigheter för mjuka och hårda förvaltningar att mötas, vilket stödet inte kan lösa.
- Riksrevisionen vill poängtera att särskilda boenden sannolikt möter ett unikt behov och att det kommer att finnas anledning att fortsätta bygga dem.

5 Att bygga kräver långsiktig planering

I förra kapitlet gick vi igenom kommunens förutsättningar att planera och bedöma sitt behov av platser i särskilt boende. Nästa steg är planeringen inför själva genomförandet av bygget. Om stödet skulle fungera som stimulans för att bygga fler platser borde stödet ha underlättat planerings- och byggprocessen. Gränsen mellan dessa steg är emellertid inte tydlig och de går delvis in i varandra.

Det här kapitlet handlar om vad som händer när kommunen efter att ha identifierat ett behov bestämt sig för att initiera en byggprocess, hur den kommunala byggplaneringen går till, hinder som kommunerna kan stöta på och vilken roll investeringsstödet har.

5.1 Flera faktorer styr byggandet

Kommunernas planmonopol innebär att kommunerna har kontroll över en viss del av byggplaneringen, men det bör sättas i sitt sammanhang. Processen för att färdigställa en byggnad är komplicerad och flera faktorer spelar in.

Trots kommunernas kontroll över byggplanering beskriver flera utredningar att det är komplicerat för kommunerna att planera sin bostadsförsörjning rent generellt. Här följer några exempel på faktorer som kan påverka förutsättningarna för själva byggandet.

I en utredning från 2015 pekar man på att det är svårt för kommunerna att planera eftersom viktiga förutsättningar för den fysiska planeringen ligger på regional eller nationell nivå.¹⁰² Den kommunala bostadsförsörjningen lever enligt utredningen i flera avseenden sitt eget liv, frikopplad från övrig kommunal och regional planering. Trots att samhället utvecklats menar man i utredningen att delar av samhällsplaneringen fortfarande går till på samma sätt som under mitten av 1900-talet.¹⁰³

En utredning från 2017 pekar på att bostadsmarknaden samt kommunernas resurser spelar en avgörande roll för byggandet.¹⁰⁴

5.2 Det tar lång tid att bygga

Nedan följer en kort beskrivning av hur de olika stegen i kommunens byggplanering ser ut. Detta är huvuddragen i processen men stegen kan variera och då framför allt tiden de tar, vilket vi närmare beskriver i kapitlet.

¹⁰² SOU 2015:59, *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*, s. 295.

¹⁰³ SOU 2015:59, *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*, s. 299.

¹⁰⁴ SOU 2017:73, *En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet*, s. 47–48.

Kommunens planering

Genomsnittlig tid mellan idé och lagakraftvunnen plan ligger mellan 1,5 och 3,5 år. Vid långa överklagandeprocesser kan tiden dock förlängas till mellan 5 och 10 år.

Initieringsskedet

Här löser man eventuella motsättningar mellan byggherren, kommunen och andra företrädare för allmänna intressen som kan vara berörda. I det här skedet löser man även interna motsättningar inom kommunen. Arbetet syftar till att beskriva hur och av vem projektet initieras, och det avslutas med ett formellt beslut.

Program- och planskedet

Detaljplaneprogrammet och detaljplaner tas fram i samverkan mellan kommun och byggherre. Planerna presenteras i samråd och som utställningar. Konsekvensanalyser genomförs. Slutligen antas planerna.

Eventuellt överklagande

Om eventuella överklaganden avslås avslutas överklagandeprocessen med att detaljplanerna vinner laga kraft.

Byggskedet

Här ingår bygglovsprövning och projektering. I vissa fall handläggs byggskedet parallellt med överklaganden, vilket gör att projektet kan vara klart för byggstart när planerna godkänts.

Markens betydelse

Vem som är markägare har stor betydelse för den totala tiden. Om markägaren är privat har kommunen liten kontroll över hur marken används, t.ex. när det gäller byggtakt. Vissa kommuner hyr ut sin mark med tomträtt: i de fall byggherren vill köpa ut den innebär det en stor kostnad.

Källor:

Riksdagens revisorer (2000/01:14), Plan och byggprocessens längd.

SOU 2008:69, Bygg – helt enkelt.

SOU 2013:34, En effektivare plan- och byggprocess.

Intervju tjänsteman, Länsstyrelsen Stockholm.

5.2.1 Lång tid från start till färdig byggnad

Riksrevisionen har i granskningen frågat olika aktörer hur lång tid det tar att bygga ett särskilt boende, och har fått till svar att man får räkna med 1,5–3 år i normala fall.¹⁰⁵ Att det rör sig om en lång process för att bygga bekräftas också av Boverket i utvärderingen av investeringsstödet.¹⁰⁶

Om bygget överklagas eller något annat inträffar på vägen, kan tiden fördröjas med flera år. Vid en intervju nämns att särskilda boenden ofta överklagas, bland annat eftersom det finns risk för ökad trafik när transporter och personal ska åka till boendet.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Intervju med privat aktör, 2017-11-24, intervju vid SKL, 2017-10-16 samt intervju vid Länsstyrelsen i Stockholm, 2017-10-10.

¹⁰⁶ Boverket 2013:7, *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboenden*, s. 54–55.

¹⁰⁷ Intervju vid SKL, 2017-10-16.

En privat aktör tar upp att detaljplanen är avgörande för byggtiden. Om det finns en färdig detaljplan kan man sätta igång bygget redan ca ett år efter bygglovsansökan. Finns det däremot inte någon detaljplan kan det ta flera år att upprätta den. Med andra ord kunde planering och byggande i enskilda fall ta längre tid än hela stödperioden 2007–2014. Kommunerna har också väldigt olika förutsättningar när det gäller möjligheten att bygga.¹⁰⁸ När det gäller hur lång tid ett bygge tar, kan det skilja sig åt mellan kommuner i samma län.¹⁰⁹

I en statlig utredning som behandlade äldres boende tog man upp att det är initieringsskedet, dvs. den tid det tar innan kommunen sätter igång planarbetet, som oftast är den längsta tiden i planprocessen. Enbart denna del kunde enligt utredningen ta 1,5–3,5 år.¹¹⁰

Den långa tiden till ett färdigställande innebär också att kommunerna behöver en lång framförhållning för att identifiera och planera inför framtida behov, vilket ännu mer ökar svårigheten att göra välgrundade bedömningar.

5.3 Investeringsstödet roll i byggprocessen

Kommunerna har ansvar för att planera bostadsförsörjning och att planlägga mark- och vattenanvändning, men inte för att faktiskt bygga bostäder.¹¹¹ När kommunen har tagit ett beslut att initiera en byggprocess gäller det att hitta en byggherre som är intresserad av att bygga. Som tidigare nämnts går investeringsstödet till byggherren. Regeringen valde att subventionera investeringskostnaden och då riktas följaktligen stödet till den som bygger.¹¹²

Byggherren kunde vara en kommun, men det kunde också röra sig om ett landsting, ett bolag, en stiftelse m.m. Riksrevisionens analys av stödmottagare visar att det vanligaste var att ett privat eller kommunalt bolag byggde och därför erhöll investeringsstöd och det näst vanligaste att en primärkommun erhöll stöd. I Boverkets utvärdering av investeringsstödet 2013 framgår att privata fastighetsägare i högre utsträckning än övriga grupper uppgav att stödet har haft en avgörande betydelse för deras beslut att bygga eller bygga om.

Boverket har visat att investeringsstödet minskar kostnaderna för byggherren med ungefär tio procent.¹¹³ Även uppgifter från Socialdepartementet beskriver liknande nivåer.¹¹⁴ Vi har tidigare tagit upp frågan om huruvida investeringsstödet

¹⁰⁸ Intervju vid SKL, 2017-10-16.

¹⁰⁹ Intervju vid Länsstyrelsen i Stockholms län, 2017-10-10.

¹¹⁰ SOU 2008:113, *Bo bra hela livet* – Slutbetänkande av Äldreboendedelegationen, s. 121.

¹¹¹ SOU 2015:48, *Långtidsutredningen*, bilaga 3 s. 16.

¹¹² Intervju vid Boverket, 2018-05-23 samt intervju vid Socialdepartementet, 2018-05-30.

¹¹³ Boverket 2013:7, *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboendestäder*, s. 35.

¹¹⁴ Intervju vid Socialdepartementet, 2018-05-30.

stimulerar till ytterligare byggande men utvärderingar och uppföljningar har haft svårt att visa att stödet har varit avgörande för själva byggandet. Bidraget kan emellertid påverka lönsamhet i ett projekt för en byggherre. I en telefonintervju med en kommun där det kommunala bolaget byggt talade tjänstemannen om hur stödet skapade en ekonomisk marginal för att bygga gemensamhetsytor. I detta exempel var det allmännyttan som hade ansvar för projektet från början till slut.¹¹⁵ Frågan är hur olika aktörer använder de eventuella ekonomiska marginaler som uppstår. Får kommunmedborgarna och äldreomsorgen ta del av dessa i form av lägre hyror, eller som i detta exempel, skapas det ett ekonomiskt utrymme för att bygga gemensamhetsytor? En tidigare uppföljning av olika byggstöd som Boverket gjort visade att de investeringsstöd som myndigheten undersökt visserligen förbättrade investeringskalkylen, men att effekten av investeringsstöden i flertalet projekt blev mindre än vad denna kalkyl visade.¹¹⁶ Det har också framkommit att investeringsstödet kan tidigarelägga en investering men att denna oftast redan var planerad.

Oavsett vem som är byggherre är det kommunen som enligt socialtjänstlagen har ansvaret för att det finns särskilda boenden i kommunen. Det är kommunen som får stå till svars vid brist på platser. Då stödet främst gått till bolag innebär det att stödet inte sällan betalades ut till en aktör som inte hade ansvar för den fortsatta driften. När planering sker av byggande av särskilt boende måste man även planera hur den framtida vården ska organiseras och finansieras. Det är också i den fortsatta driften de största kostnaderna uppstår vilket kan vara en förklaring till varför de privata byggherrarna snarare än kommunerna beskriver stödet som mer avgörande. Kommunen bör ställa investeringsstödet i relation till de betydligt större kostnaderna för driften, medan det för privata byggherrar är ett uppskattat bidrag. Att byggandet är förknippat med framtida höga kostnader är en skillnad i förhållande till byggande av andra bostäder med investeringsstöd och det är något som kommunen behöver ta ställning till vid beslut om att bygga ett särskilt boende.

När det gäller byggande och drivande av särskilt boende för äldre kan det som sagt finnas många olika aktörer inblandade. Kommunerna har olika strategier för om verksamheten bedrivs i egen eller privat regi. Det varierar också hur närvarande olika privata alternativ är i kommunerna. Vi listar här fyra olika tänkbara typer av aktörssammansättningar:

1. kommunen bygger och kommunen driver boendet
2. kommunen bygger och privat aktör driver boendet

¹¹⁵ Fördjupad telefonintervju, 2018-03-20.

¹¹⁶ Boverket 2005, *Många mål – få medel*. Boverkets utredning av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993–2004, s. 153.

3. privat aktör bygger och kommunen driver boendet
4. privat aktör bygger och privat aktör driver boendet (behöver emellertid inte vara samma).

Redan vid Riksrevisionens förhållandevis begränsade nedslag i olika kommuner finns många exempel på varierande organisering, och mycket tyder på att det i sin tur får konsekvenser för den kommunala planeringen och stödets betydelse i densamma.

I en kommun med stor etablering av privata aktörer ledde detta, enligt intervjuade tjänstemän, till att den ansvariga förvaltningen fick problem med att hålla reda på alla aktörer och boenden i kommunen.¹¹⁷ Det kan i sin tur ställas i relation till hur en privat aktör berättar att man i vissa kommuner kan ta en mer aktiv roll, och själva leta upp lämplig mark som man skulle vilja bygga på.¹¹⁸ Förutom den variation som redan beskrivits när det gäller biståndsbeslut och definition av särskilt boende tillkommer alltså stora skillnader mellan kommuner när det gäller antal aktörer som är inblandade och vilken roll de har i byggprocessen och den framtida driften.

Sedan stödets införande har mycket förändrats, inte minst när det gäller just driften. Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, tillsammans med en förändrad relation mellan marknadslösningar och offentlig verksamhet är några exempel på ändrade förutsättningar. Stödet förändrades dock bara marginellt under stödperioden och förändringar berodde till stor del på att anslagna medel inte användes.

En annan faktor som påverkar kommunens möjligheter att bygga är tillgången till mark. Bristen på mark är ett problem som varierar över landet. Det varierar också hur mycket mark kommunen äger.¹¹⁹ Ingen av de faktorer som redovisas ovan, som kan försena eller hindra en byggnation, påverkas av investeringsstödet. I utvärderingen från 2013 angav flest privata bolag att stödet hade spelat en avgörande roll för deras beslut att bygga eller bygga om, men stödet tycks i övrigt även i denna del av processen ha en begränsad roll i att underlätta eller stimulera byggprocessen.

5.3.1 Stödet underutnyttjat

Efter valet 2010 bestämdes att satsningen skulle fortsätta även åren 2011–2014, trots att stödet inte utnyttjats fullt ut. För att bättre utnyttja de budgeterade medlen som uppgick till 500 miljoner kronor per år så utvidgades reformen till att även

¹¹⁷ Intervju med kommun, 2018-01-23.

¹¹⁸ Intervju med privat aktör, 2017-10-03.

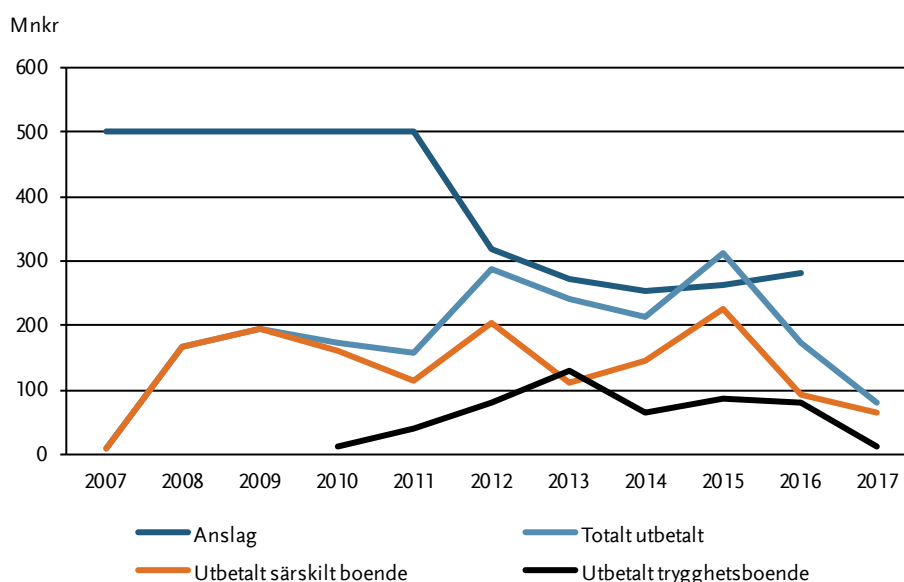
¹¹⁹ Intervju vid Länsstyrelsen i Stockholm, 2017-10-10 samt ESO 2017:2 *Bygg mer för fler!* s. 50.

omfatta så kallade trygghetsboenden för äldre. Trots utvidgningen låg efterfrågan på det totala stödet, för både trygghetsboende och särskilt boende, ändå på cirka 300 miljoner per år.¹²⁰

Diagrammet nedan visar förhållandet mellan anslagna och utnyttjade medel som gått till både särskilt boende för äldre och trygghetsboende. Skälet till att de båda boendeformerna är med i diagrammet är för att illustrera att även när trygghetsboende inkluderades i stödet utnyttjades hela summan praktiskt taget aldrig.

På grund av eftersläpningar i stödet skedde de sista utbetalningarna efter att stödet inte längre gick att söka.

Diagram 1 Investeringsstödet 2007–2014, särskilt boende, trygghetsboende och totalsumma



Källor: Uppgifter om utbetalat belopp kommer från Boverket. Uppgifter om anslag: 2007–2008 regleringsbrev för Socialstyrelsen, anslag 17:1; 2009–2011 regleringsbrev för Socialstyrelsen, anslag 5:1; 2012–2016 regleringsbrev för anslag 4:5.

Som vi beskrivit är planerings- och byggprocessen både lång och komplicerad. Erfarenheter från tidigare investeringsstöd har visat att stödet bör finnas en längre tid för att ge effekt. Inledningsvis är det ofta bara projekt som redan är inplanerade som tar del av stödet.

När det gäller det här stödet beskrevs behoven som stora och ganska akuta vid stödets införande, en beskrivning som hade betydelse för att stödet över huvud taget kom till och dessutom lades på en relativt hög nivå. Trots inledningsvis

¹²⁰ Intervju vid Socialdepartementet, 2017-11-07.

många ansökningar ligger utbetalt belopp till särskilt boende för äldre på en relativt stabil nivå mellan 100 och 200 miljoner kronor per år under hela perioden. De outnyttjade medlen kan bero på att behovet inte var så stort som regeringen utgick från, i kombination med att stimulansen inte är tillräckligt hög i förhållande till den totala kostnaden på sikt.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

- Kommunerna har långa processer. Tiden för planering och byggande är mellan 1,5 och 3 år.
- Tiden kan variera mycket för planering och byggande. Denna tid kan påverkas av olika faktorer, exempelvis överklagandeprocesser eller att det saknas lämplig mark att bygga på. Det finns inget i investeringsstödet som underlättar för kommunerna.
- Vilka aktörer som är inblandade i byggande och drift varierar mellan olika kommuner.
- Byggherren får stödet, vilket är en vanlig konstruktion i investeringsstöd. I de flesta fall har byggherren varit ett bolag, kommunalt eller privat. Det är dock inte bolagen som har en skyldighet att tillhandahålla särskilt boende till äldre utan det ansvaret, liksom ansvaret för den fortsatta driften, ligger hos kommunerna - som inte nödvändigtvis fått del av resurserna.
- Stödet var till en början kraftigt överbudgeterat, och har minskats efter hand.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat det investeringsstöd som fanns mellan 2007 och 2014 och som gått till byggande av särskilt boende för äldre. Syftet med granskningen är att undersöka om investeringsstödet till särskilt boende för äldre var ändamålsenligt utformat, så att det stimulerade byggande av särskilt boende och ledde till att fler platser skapades.

6.1 Stödet var till största del inte ändamålsenligt utformat

Riksrevisionens slutsats är att stödet till övervägande del inte var ändamålsenligt utformat.

Ett investeringsstöd syftar till att ge stimulans till att bygga fler platser. Investeringsstödet var därför tekniskt sett utformat så som man kan förvänta sig av ett sådant stöd. Det granskade investeringsstödet hade dock ytterligare ett syfte: att stärka äldreomsorgen. Det gör att stödet får ytterligare en till dimension. Riksrevisionen anser att regeringen tog ett beprövat sätt att stötta byggherrar och lyfte in det i en kontext där det inte passade fullt ut. Särskilt boende är mycket mer än bara en boendeform. Det inbegriper också att organisera vård och omsorg om äldre.

6.1.1 Ingen kunskap om huruvida det övergripande syftet är nått

Det övergripande syftet med stödet var att öka antalet platser i särskilt boende. Riksrevisionen kan konstatera att under tiden som stödet fanns tillkom platser i särskilt boende. Man kan dock inte säga hur stor nettotillgången på platser var eftersom ingen vet hur många platser som samtidigt avvecklades. Det går inte heller att veta hur många av de platser i särskilt boende som byggdes under stödperioden som skulle ha byggts även utan investeringsstöd. Det finns mycket som talar för att stödets utformning, precis som för andra investeringsstöd, lett till att stödet finansierat platser som skulle byggts oavsett, men som nu har byggts med en ekonomisk marginal för byggherren.

6.1.2 Bara den som bygger stöttas

Stödet gick till en byggherre, t.ex. ett privat eller kommunalt bostadsföretag. Inför en eventuell byggstart bedömer denna om projektet är lönsamt i enlighet med affärsmässiga grunder. Riksrevisionen har i granskningen inte funnit något stöd för att det är investeringskostnaderna som är det stora problemet. Även om stödet är ett välkommet bidrag till de byggherrar som byggt har Riksrevisionen inte heller hittat något som pekar på att investeringsstödet var den avgörande faktorn för att byggandet skulle påbörjas.

Som stödet var utformat var subventionen sannolikt för liten för att vara det som avgjorde om ett byggprojekt var lönsamt eller inte. Byggherren betalar trots investeringsstödet drygt 90 procent själv. De stora utgifterna uppstår i stället senare för kommunerna i driften av vård- och omsorgsverksamheten. Stödet initierar därmed inte en byggprocess om inte behoven redan finns.

Detta innebär å ena sidan att investeringsstödet var ett svagt ekonomiskt styrmedel för att stimulera byggande. Å andra sidan var det positivt att behovet styrde byggandet. För att göra stödet mer träffsäkert är det viktigt att ta reda på anledningen till att inte fler kommuner utnyttjat stödet. Detta för att närmare förstå problemen och se hur man skulle kunna stödja kommunerna på bästa sätt.

6.2 En splittrad problembild låg till grund för stödet

Riksrevisionen har identifierat två huvudsakliga skäl till att stödet infördes: att många platser i särskilt boende försvunnit efter ädelreformen samt att antalet ej verkställda beslut hade ökat. Trots att många platser försvunnit var det emellertid få kommuner som rapporterade brist på platser i särskilt boende. Socialutskottet har tidigare pekat på att det är viktigt att kommuner, landsting och stat har en gemensam syn på utvecklingsbehoven inom äldreomsorgen. Nu innebar stödet att staten subventionerade platser i särskilt boende, trots att många kommuner inte upplevde sig ha en brist på platser. Det var dessutom oklart om ej verkställda beslut om särskilt boende hängde samman med brist på platser i särskilt boende eller med den stora avvecklingen av platser. Att ett beslut inte verkställs kan ha flera olika orsaker men vid den aktuella tidpunkten saknades kunskap om de närmare orsakerna.

Regeringen har vid flera tillfällen försökt lösa bostadsproblem med investeringsstöd. Uppföljningar och utvärderingar har inte kunnat påvisa några klara effekter. Bostäder har visserligen byggts, men om det berott på stödet går inte att leda i bevis. Boverket redovisade en utvärdering 2013 och konstaterade att samma sak gällde för detta stöd. Det fanns således tidigare känd kunskap om att effekterna var oklara, både när regeringen fattade beslut om stödets införande och vid stödets förlängning.

Med tanke på att det var oklart om det fanns någon brist på platser i särskilt boende när stödet infördes borde regeringen skaffat sig mer kunskap om vilka behov av ett investeringsstöd som kommunerna faktiskt hade. Enligt Riksrevisionen hade det också behövts en noggrannare analys av hur stödet borde utformats för att fungera för att stärka äldreomsorgen. Det kan handla om andra stöd än ekonomiska bidrag eller om att stödja andra delar av äldreomsorgen. Riksrevisionen noterar att stödet inte heller föregicks av en utredning. Regeringen borde också sett till att en kontinuerlig uppföljning gjordes av hur många boenden som avvecklades. Utifrån den samlade bilden anser Riksrevisionen att stödet inte

var ändamålsenligt utformat utifrån tillgänglig kunskap om investeringsstöd och kommunernas behov.

Det investeringsstöd som granskats ligger till grund för ett nytt stöd utan bortre tidsgräns. Även om det nya stödet är förändrat när det gäller exempelvis beloppsgränser så är de grundläggande dragen desamma. Regeringen har fortfarande inte konstruerat stödet och uppföljningen på ett sådant sätt att man kan ta reda på hur många fler platser det blir netto varje år.

6.3 Trots olika behov stöttades en typ av insats

Investeringsstödet var inledningsvis en del av regeringens satsning *Nationella utvecklingsplanen för vård och omsorg om äldre*. Budgetmässigt ligger också investeringsstödet i statens budget under utgiftsområde 9 som omfattar hälsovård, sjukvård och social omsorg, där det finns särskilda mål för politiken för omsorg om äldre. Investeringsstödet hade således dubbla syften. Det handlade inte bara om att bygga byggnader utan också om att stödja kommunernas äldreomsorg. Riksrevisionens tolkar detta som att regeringens främsta syfte var en god äldreomsorg. Riksrevisionen vill peka på att tillgången på särskilt boende är helt central i vissa fall, och är i dessa fall svår att ersätta med andra lösningar.

Samtidigt vill Riksrevisionen lyfta fram att särskilt boende i många fall är en bland flera lösningar. Granskningen har visat att kommunerna löser sin äldreomsorg på olika sätt. Särskilt boende är en dyr och statisk lösning. Det gör att i de fall där kommunerna bygger särskilt boende finns det ett verkligt behov, vilket är positivt. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att ett stöd som ska gå just till investeringar medför att inte alla kommuner kan använda stödet för sin äldreomsorg. Drygt en tredjedel av landets kommuner har inte tagit del av stödet. Skälet är först och främst att de inte har haft något behov av att bygga nya särskilda boenden.

Granskningen visar också att det är svårt för kommunerna att göra en prognos av behovet. Det innebär att kommuner som bygger särskilda boenden gör en investering som påverkar kommunens ekonomi i framtiden, baserad på ett mycket osäkert underlag. Problemen med bedömning finns när det gäller demografin och den äldres egna behov utifrån bl.a. medicinteknisk utveckling, men också när det gäller kommunens behov att kunna bedriva äldreomsorg samt huruvida ett särskilt boende är rätt satsning för äldreomsorgen i framtiden. Riksrevisionen kan konstatera att investeringsstödet troligen inte påverkar denna bedömning eftersom stödet riktar sig mot byggherrens investeringskostnader och inte mot kommunen.

6.4 Flera hinder för byggande som stödet inte kan avhjälpa

Förutom svårigheterna att planera finns det också andra faktorer som är kopplade till byggande som investeringsstödet inte kan rå på, t.ex. tillgången på mark, som varierar mellan kommunerna.

Granskningen visar också att mängden olika aktörer har ökat i byggprocessen och i driften av omsorgen och att kommunens roll därför i vissa fall förändrats idag jämfört med tiden för stödets införande, medan stödet i stort sett har samma utformning. Med oförändrad utformning i ett förändrat sammanhang finns risk för att stödet ännu mindre än tidigare kan fungera som stimulans i den verksamhet det gäller, och att det därför blir mindre relevant. Det kan inte anses vara god hushållning av statliga resurser att binda upp pengar i ett stöd som inte nyttjas.

Riksrevisionen vill också understryka att det fortfarande är kommunen som har ansvar för och skyldighet att bedriva äldreomsorg och tillhandahålla särskilt boende.

6.5 Rekommendationer

Idag finns ett investeringsstöd som trots vissa mindre ändringar är snarlikt det stöd som granskats. Det nuvarande investeringsstödet är fortfarande utformat som ett riktat bidrag till byggherren. Enligt Riksrevisionens mening bör ekonomiska bidrag som staten tillför välfärdsverksamheterna i första hand ges genom generella statsbidrag i det kommunala utjämnningssystemet. Kommunerna har valt olika strategier för att organisera sin äldreomsorg och med ett generellt bidrag kan kommunerna i användningen av medel utgå från sina förutsättningar och behov. Riksrevisionen har samtidigt förståelse för att regeringen särskilt vill stötta kommunerna i deras ansvar att kunna ge vård och omsorg efter behov och i kommunernas skyldighet att tillhandahålla plats i särskilt boende. Antalet äldre kommer att öka framöver och numera rapporterar fler kommuner än tidigare att de har brist på platser i särskilt boende.

Riksrevisionen har funnit att det främst är behovet som styr byggandet av särskilt boende, men om regeringen önskar att stödja kommuner så att antalet platser överensstämmer med framtida behov är det framför allt driften som skulle behöva stödjas eftersom det är där de stora kostnaderna uppstår. Detta talar för att bidraget borde utgå som ett mer generellt bidrag. Det skulle också leda till att alla kommuner kan ta del av bidraget och att det även kan användas för andra delar av äldreomsorgen. Risken är emellertid att ett sådant bidrag inte främst går till kommuner där behovet inom äldreomsorgen är störst. Riksrevisionen föreslår därför att bidraget skulle kunna fördelas utifrån antalet äldre. En sådan lösning med ett åldersrelaterat bidrag har tillämpats tidigare. Oavsett stödets utformning

är det viktigt att nationellt följa utvecklingen av behov och tillgång till antalet platser i särskilt boende.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till regeringen:

- Överväg att tillföra medlen, som nu anvisas till investeringsstödet, som ett mer allmänt ekonomiskt stöd till kommunernas äldreomsorg och fördela dem utifrån antal äldre, förslagsvis kronor per invånare 85 år och äldre i kommunerna.
- Följ utvecklingen av särskilt boende och skapa en samsyn av läget med kommunerna. Även om möjligheten att veta hur många platser som investeringsstödet bekostat går förlorad genom att stödet omvandlas till ett bredare riktat statsbidrag till äldreomsorgen anser Riksrevisionen att det är viktigt att regeringen följer utvecklingen av särskilt boende i kommuner och även mäter avvecklade boenden. Boverket följer redan upp kommunernas bostadssituation årligen genom Bostadsmarknadsenkäten (BME). Boverket bör därför ges i uppdrag att även följa upp antalet avvecklade platser.

Referenslista

Författningar

Regeringsformen (1974:152).

Budgetlagen (2011:203).

Lag (2001:1383) om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen (bostadsförsörjningslagen).

Socialtjänstlag (2001:453).

Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende.

Förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket.

Förordning (2009:1482) med instruktion för Boverket.

Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

Förordning (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

Riksdagstryck

Bet. 2005/06:SoU26. *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.*

Prop.1990/91:14. *Om service och vård till äldre och handikappade m.m.*

Prop. 2000/01:26. *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

Prop. 2004/05:1. *Budgetpropositionen för 2005, utg.omr. 9.*

Prop. 2005/06:1. *Budgetpropositionen för 2006, utg.omr. 9.*

Prop. 2005/06:100. *2006 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2005/06:115. *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre.*

Prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007, utg.omr. 9.*

Prop. 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2008, utg.omr. 9.*

Rskr.2002/03:30. *Uppföljningen av den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken.*

Ytr. 1991/92:SoU6y. *Kompletteringsproposition del I och II.*

Regeringsbeslut och övrigt material från Regeringskansliet

Dir. 2003:40 *Översyn av vård och omsorg för äldre – tio år efter Ädelreformen.*

Dir. 2013:68 *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik.*

Utredningar och rapporter

Boverket och Socialstyrelsen 2004. *Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer för äldre tillgodoses?* Regeringsuppdrag till Boverket och Socialstyrelsen 2003-04-03.

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

Boverket 2008. *Uppföljning av investeringsstödet till äldreboendestäder*.

Boverket 2013. *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboendestäder*, Rapport 2013:7.

Boverket 2014. Plan- och bygglagstiftningens utveckling
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag-ratt/plan-och-bygglagstiftningens-utveckling/>. Hämtad 2018-06-12.

ESO 2017:2. *Bygg mer för fler!*.

Riksrevisionen 2014:2. *Bostäder för avfolkningsorter*.

Riksrevisionen, 2014:9. *Stödet till anhöriga omsorgsgivare*.

Riksrevisionen 2014:25. *Specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*.

SOU 2003:91. *Äldrepolitik för framtiden*.

SOU 2004:68. *Sammanhållen hemvård*.

SOU 2008:113. *Bo bra hela livet* – Slutbetänkande av Äldreboendedelegationen Del B: Bilagor.

SOU 2015:48. Långtidsutredningen *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*. Bilaga 3.

SOU 2015:59. *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.

SOU 2015:85. *Bostäder att bo kvar i*.

SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*.

SOU 2017:73. *En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet*.

Vårdanalys 2015:8. *Hemtjänst, vård- och omsorgsboende eller mittemellan?*.

Övrigt

Abramsson, Marianne, Nord, Catharina (red.): *Äldres boende: forskningsperspektiv i Norden*, Studentlitteratur AB, 2012.

Johansson, Stina och Taghizadeh Larsson, Annika (red.): *Förändringsperspektiv på äldreomsorgen – att leva som andra*, Gleerups förlag, 2016.

Bilaga 1. Jämförelse mellan de två investeringsstöden till äldreboende

Tabell 1 Jämförelse mellan de två investeringsstöden till äldreboende

	Stödet 2007–2014	Stödet 2016–
Reglerades i	Förordning (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m.	Förordning (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.
Syfte med stödet	Stimulera anordnandet, genom ny- eller ombyggnad av: särskilt boende för äldre samt trygghetsboende. Ny- eller ombyggnaden skulle leda till ett nytillskott av platser.	Främja en ökning av antal bostäder för äldre personer. Ny- eller ombyggnaden ska leda till antingen nytillskott eller förbättringar.
Summa kvadratmeter	Nybyggnad: 2 600 kr/ kvm Ombyggnad: 2 200 kr/ kvm	Nybyggnad: 3 600 kr/ kvm Ombyggnad: 3 200 kr/ kvm
Antal kvm med stöd	35 kvm + 15 kvm för en person 50 kvm + 15 kvm för två personer	35 kvm + 15 kvm för en person 50 kvm + 15 kvm för två personer
Till vad riktas stödet?	2007–2010: särskilt boende 2010–2014: särskilt boende samt trygghetsboende	2016- : särskilt boende samt trygghetsboende. Tillägg 2018: biståndsbedömt trygghetsboende
Hur länge ska stödmottagaren uppfylla kraven?	4 år	8 år
Åldersgränser på de boende?	70 år	65 år

Bilaga 2. Metodbilaga

Inledning

En startpunkt för arbetet med granskningen var den effektutvärdering Boverket gjorde av investeringsstödet 2013¹²¹ och som inte visade tillräckligt tydliga resultat för att kunna dra egentliga slutsatser om investeringsstödet och dess användning. I granskningen har Riksrevisionen kombinerat kvalitativ och kvantitativ metod och tog avstamp i Boverkets kvantitativa utvärdering. I stället för att återupprepa utvärderingen på samma sätt som Boverket gjorde den, och sannolikt få samma resultat som Boverket, har vi sökt svaret på vår fråga genom en annan ansats.¹²²

Riksrevisionen identifierade tre viktiga områden att undersöka för att kunna svara på om investeringsstödet varit ändamålsenligt utformat eller inte. De områdena är *investeringsstödet utformning och underlag*, *kommunernas planeringsförutsättningar* samt *kommunala bygg- och planeringsförutsättningar*. Vi valde att undersöka dessa tre områden genom olika tillvägagångssätt: sammanställning och analys av befintlig statistik, enkät, intervjuer samt dokumentstudier. Deras betydelse för att utforska vart och ett av våra delområden varierar. Nedan följer en närmare beskrivning av de olika områdena.

Sammanställning av befintlig statistik

Investeringsstödet utformning och underlag

Många uppgifter som Riksrevisionen behövde för att veta mer om stödet och hur det fungerat var redan insamlade på olika håll. Det fanns information om vilka kommuner som tagit del av stödet, hur kommunernas bostadsmarknad och ekonomi såg ut men också om andra aktörer och hur de tagit del av stödet. Däremot fanns ingen samlad redovisning av uppgifterna, och vi började därför med att samla in och sammanställa redan existerande uppgifter. Det gav oss möjlighet att analysera materialet närmare för att upptäcka eventuella mönster när det gällde vilka som använt stödet och vilka som inte gjort det.

Riksrevisionen har samlat in data från SCB över samtliga Sveriges kommuners ekonomi och demografi under perioden 2007–2017. Till detta har information från Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME)¹²³ liksom information om

¹²¹ Boverket, 2013. *Utvärdering av investeringsstödet till äldreboenden*. Rapport 2013:7.

¹²² Marsh, Stoker; *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave Macmillan, 1995, 2002, s. 239.

¹²³ Bostadsmarknadsenkäten är en nationell enkät som Boverket i samarbete med länsstyrelsen skickar ut årligen till samtliga kommuner. Syftet med Boverkets bostadsmarknadsenkät är att bidra till en kontinuerlig uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden samt att spåra trender och tendenser kring den framtida utvecklingen. Enkäten består av kommunernas bedömningar i olika frågor och ger därmed en sammanhållen bild av bostadsmarknaden i hela landet.

investeringsstödet (vilka kommuner som byggt, typ av boende, byggherre etc.) länkats. Datamaterialet har sedan analyserats för att karaktärisera de kommuner som tagit del av stödet, och för att se hur de skiljer sig från de kommuner som inte tagit del av stödet. De kommuner som fått stöd utbetalt för byggande av särskilt boende minst en gång under perioden 2007–2017 (164 st.) har jämförts med de kommuner som inte fått det (126 st.). Specifikt har jämförelserna gjorts med hjälp av statistiska test, som visar om de båda grupperna av kommuner är signifikant skilda från varandra med avseende på storlek, demografi, ekonomi och behov av äldreboende. Bland de kommuner som tagit del av stödet har även en analys gjorts av om typ av byggherre skiljer sig mellan olika typer av kommuner.

De kategorier som vi valde att samla in information om var sådana som vi bedömde kunde påverka användningen av investeringsstödet.

Enkät till de kommuner som inte tagit del av stödet alls

Investeringsstödet utformning och underlag samt kommunernas planeringsförutsättningar

Analysen som nämns ovan visade också att drygt en tredjedel av kommunerna inte tagit del av stödet överhuvudtaget, varken för byggande av särskilt boende eller trygghetsboende. Vi var därför intresserade av vilka mönster det fanns när det gällde dessa kommuner, och att få mer kunskap om skälen till varför de inte tagit del av stödet. Därför valde vi att gå ut med en enkät till de aktuella kommunerna. Vi ville veta om dessa kommuner inte sökt stödet för att de inte var intresserade av det eller på grund av att något hindrat dem från att kunna ta del av stödet. Vår ambition var att på det sättet kunna svara på om investeringsstödet är konstruerat på ett träffsäkert sätt. I enkäten ställdes först en fråga om kommunen byggt, men då utan stödet, eller om kommunen inte byggt. Svarade kommunen ja på första frågan, dvs att man byggt men inte tagit del av stödet, handlade nästa fråga om orsakerna till varför man inte tagit del av stödet. Om kommunen istället svarade nej på frågan om man byggt handlade frågan därefter om varför man inte byggt. Svarefrekvensen på enkäten var 50 procent (av totalt 94 kommuner).

Riksrevisionen har genomfört en bortfallsanalys och sammantaget visar analysen att skillnaderna mellan de som besvarat respektive inte besvarat enkäten inte är systematiska, och att bortfallet därmed får anses slumpmässigt.

Skälet till att vi inte valde att rikta enkäten till de kommuner som faktiskt hade byggt särskilt boende med hjälp av investeringsstödet var att det är svårt leda i bevis att det är stödet som gjort att de byggt. Boverket försökte svara på detta i sin utvärdering men kunde inte med säkerhet säga vilken roll investeringsstödet spelat för valet att bygga. Kommunerna som byggt representerades ändå i materialet, eftersom vi i det statistiska underlaget även redovisade vad som kännetecknade de kommuner som byggt med hjälp av stödet.

Vi har även analyserat uppgifter från Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) samt samlat in och analyserat uppgifter om platser i särskilt boende under tiden för investeringsstödet.

Intervjuer

Investeringsstödet utformning och underlag

Investeringsstödet initierades av regeringen och vi har därför intervjuat företrädare för Socialdepartementet. Vi har även gjort intervjuer med Boverket och Länsstyrelsen i Stockholms län, eftersom de förvaltade och administrerade stödet samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som var en viktig aktör i sammanhanget. Dessutom har vi gjort intervjuer med två privata aktörer som byggt särskilt boende med hjälp av investeringsstödet. Det har gett oss en bredare bild av planeringsarbetet och en bättre grund för att identifiera mönster, likheter och skillnader mellan kommuner.

Kommunernas planeringsförutsättningar

För att få kunskap om vad det går att säga om vilka behov av särskilt boende som kommunerna har samt vilka behov av särskilt boende som äldre har, har vi intervjuat en äldreforskare samt tjänstemän på Boverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Socialstyrelsen och SKL.

När vi analyserade de statistiska uppgifterna lade vi märke till att det fanns några kommuner som byggt särskilt boende eller trygghetsboende, trots att kommunerna i fem år eller fler uppvisat negativa resultat i räkenskaps sammandraget för kommuner. Eftersom vi var intresserade av att veta vilken roll som kommunernas egen ekonomi spelar i byggandet av främst särskilt boende valde vi att kontakta dessa kommuner för att intervjua dem. Det handlar om sammanlagt sex kommuner som byggt särskilt boende och tre kommuner som byggt trygghetsboende. Alla kommunerna utom en (som byggt särskilt boende) blev intervjuade. Till skillnad från de andra intervjuer som genomförts inom ramen för granskningen var dessa intervjuer semistrukturerade med en fast frågemall. Det skiljer sig åt vilka funktioner i kommunen vi intervjuat. I vissa fall är det tjänstemän, i andra fall politiker och det finns också exempel på att vi intervjuat en företrädare för det kommunala bostadsbolaget. Främst ville vi veta vilka resonemang som fördes inför beslutet om att bygga.

Kommunala planerings- och byggförutsättningar

För att få kunskap om hur den kommunala planeringen går till har vi intervjuat tjänstemän på Boverket, Länsstyrelsen i Stockholm, SKL samt Tillväxt- och regionplaneförvaltningen i Stockholms läns landsting. Vi har även gjort ett kommunbesök för att få en bättre uppfattning om hur kommunernas

planeringsarbete faktiskt ser ut och på vilket sätt investeringsstödet utformning kommer in i det.

Litteraturstudier

Vi har gått igenom olika statliga utredningar, rapporter från myndigheter och liknade texter, både när det gäller frågor om byggande och när det gäller äldre och äldreomsorg.

Riksrevisionen har granskat det investeringsstöd som fanns mellan 2007–2014 för byggande av särskilt boende för äldre. Sedan 2016 finns ett nytt, snarlikt utformat, stöd. Riksrevisionen har undersökt om stödet var ändamålsenligt utformat, så att det stimulerade byggande av särskilt boende och ledde till att fler platser skapades.

Slutsatsen är att stödet till övervägande del inte var ändamålsenligt utformat. Det är oklart hur stor nettotillgången på platser i särskilt boende varit eftersom ingen vet hur många platser som avvecklats. Ingenting pekar på att det är investeringskostnaderna som hållit tillbaka byggandet av särskilt boende.

Stödet infördes av två huvudsakliga skäl: att många platser hade försvunnit efter ädelreformen och att antalet ej verkställda beslut hade ökat. Vid införandet av stödet var det dock få kommuner som rapporterade brist på platser. Det var dessutom oklart om problem med ej verkställda beslut hängde samman med brist på platser i särskilt boende eller med den stora avvecklingen av platser.

Regeringen har vid flera tillfällen försökt lösa bostadsproblem med investeringsstöd. Uppföljningar och utvärderingar har inte kunnat påvisa några klara effekter. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att låta det nya investeringsstödet bli ett mer generellt bidrag, fördelat utifrån antal äldre i kommunerna, samt att följa utvecklingen av särskilt boende och skapa en samsyn av läget med kommunerna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-493-3

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE