Från hinder till hem

Varför byggs det inte fler särskilda bostäder
för äldre när behoven finns?

Bräcke Diakoni

STENVALVET

Denna rapport är framtagen våren 2026 av Juni Strategi på uppdrag av JM, Stenvalvet och Bräcke diakoni. Analyserna har genomförts av ett team av konsulter på Juni Strategi i form av Linnea Gavuzzi, Mona Kjellberg, Anna Persson och Robin Svensén. Grafisk design: Between Art Direction.

Förord

VAD ÄR PROBLEMET?
Behovet av bostäder för äldre ökar kraftigt, men byggandet hänger inte med. Resultatet blir för få bostäder – och ibland bostäder på fel plats eller med fel förutsättningar för omsorg, arbetsmiljö, trygghet och långsiktig drift. Det finns flera faktorer som var och en är försvårande. I samverkan resulterar de i färre tillgängliga bostäder för äldre som av olika skäl behöver ändra sitt boende. Möjligheten att byta ut otrygghet mot trygghet, ensamhet mot gemenskap och att få det stöd man behöver, är idag kraftigt begränsad. Ur ett större perspektiv påverkar detta inte bara individen och deras anhöriga, utan bidrar även till en försämring av både kommunens och samhällets ekonomi och effektivitet. Rapporten Från hinder till hem pekar på att hindren finns i allt från motverkande finansieringsmodeller till ineffektiva planeringsprocesser. Systemfelen samverkar och förstärker varandra, på ett sätt som är till de äldres och deras anhörigas nackdel.

VAD KAN VI GÖRA ÅT DET?
Vår förhoppning är att denna rapport ska utgöra ett samlat kunskapsunderlag, som bidrar till en reformering av rådande system. Genomförandet av rapportens förslag kan bidra till att väsentligt höja livskvaliteten och valmöjligheterna för individen, skapa större samhällsekonomisk nytta samt förenkla planering och byggande av fler – och rätt – bostäder för äldre.

VILKA ÄR VI?
Vi representerar tre olika delar av utvecklingen, byggandet, förvaltningen och omsorgen kring vård- och omsorgsbostäder för äldre. Med våra olika perspektiv – samhällsbyggnad, fastighetsförvaltning samt idéburen vård och omsorg – ser vi dagligen konsekvenserna av att allt fler äldre inte får tillgång till rätt boende i rätt tid. Tillsammans vill vi bidra till en förändring som gynnar individen och samhället.

Stockholm, juni 2026.

Helene Mellström, VD, Bräcke diakoni
Mikael Åslund, VD och koncernchef, JM
Maria Lidström, VD och koncernchef, Stenvalvet

Innehållsförteckning

Sammanfattning rapport 6

Sammanfattning reformagenda 7

Människorna bakom statistiken **8**

Behovet ökar men byggandet står stilla **9**

Avgränsning och relevans 11

Genomförande och metodik 12

Strukturella hinder **13**

1. Samtliga upphandlingsvarianter har utmaningar för tillkomst av nya vård- och omsorgsbostäder 14

2. Bristfällig statistik skapar skenbar balans i behovet av särskilda bostäder 18

3. Många kommuner har för litet behov för att bygga ett helt nytt vård- och omsorgsboende 20

4. Omfattande ideell anhörigomsorg kompenserar för brist på kvalitativa vård- och omsorgsbostäder 21

Ekonomiska hinder **22**

5. Utökade omsorgsinsatser i det ordinära boendet får negativa samhällsekonomiska effekter 23

6. Bostadstilläggets utformning minskar kommunernas incitament att bygga 25

7. Den ekonomiska kalkylen för vård- och omsorgsbostäder är mycket utmanande 28

Slutsatser **29**

Reformagenda **32**

Begreppslista 41

Källförteckning 45

Sammanfattning

Det svenska systemet för särskilda bostäder för äldre kan liknas vid ett pussel som lappats och lagats sedan Ädelreformen 1992. Under åren har bitar lagts till, tagits bort och flyttats runt – genom nya boendeformer, förändrade upphandlingsmodeller, justerade bidragssystem och ökade ambitioner om kvarboende. Men helheten går inte längre ihop. Vissa bitar passar dåligt med varandra, andra saknas helt och några motverkar till och med det som systemet är tänkt att skapa. Därför är lösningen inte att tillföra ytterligare en enskild pusselbit. Det krävs en översyn av hela systemet.

Sverige står inför ett växande behov av särskilda bostäder för äldre. Antalet personer över 85 år ökar kraftigt. Samtidigt som byggtakten av vård- och omsorgsboenden och till exempel biståndsbedömda trygghetsboenden inte motsvarar den demografiska utvecklingen. Konsekvensen blir att äldre personer med omfattande behov i allt större utsträckning blir kvar i ordinära boenden. Detta trots att bostaden inte alltid är trygg, ändamålsenlig eller hållbar för individen, anhöriga eller omsorgen. Rapporten visar att problemet inte främst handlar om att behoven är okända, utan om att dagens strukturer inte skapar tillräckliga förutsättningar för att möta dem.

Analysen pekar på flera samverkande hinder. Kommunerna har ansvar för äldreomsorgen, men deras ekonomiska incitament är inte alltid samordnade med de samhällsekonomiska effekterna. När omsorg ges i ordinärt boende kan kommunens direkta kostnader minska, medan kostnader och ansvar i stället förskjuts till anhöriga, hälso- och sjukvården samt individen själv. Samtidigt skapar bristfällig statistik en risk för skenbar balans, där kommuner kan uppge att utbudet av särskilda bostäder är tillräckligt trots att många inte klarar att verkställa beviljade beslut inom lagstadgad tid.

Rapporten visar också att den ekonomiska kalkylen för att bygga och driva särskilda boenden är mycket känslig. Små förändringar i vårdpeng, hyresnivåer, beläggning eller markpris kan avgöra om ett projekt blir möjligt eller inte. Nuvarande avgifts- och bidragssystem, inte minst bostadstilläggets utformning, riskerar dessutom att minska både brukarens betalningsförmåga och kommunens ekonomiska incitament att möjliggöra nyproduktion. I konkurrens med annan markanvändning, exempelvis vanliga hyresrätter, prioriteras vårdboenden därför ofta ned.

När särskilda boenden saknas byggs omsorgen i stället upp genom fler hemtjänstinsatser, välfärdsteknik, akuta punktinsatser och ett omfattande ideellt ansvar från anhöriga och närstående. Detta kan tillfälligt hålla systemet uppe, men det är inte en långsiktigt hållbar lösning när antalet äldre ökar och färre personer i arbetsför ålder ska bära ett större omsorgsansvar.

Rapportens samlade bedömning är att det krävs ett systemskifte. Fler bostäder för äldre är nödvändigt, men det räcker inte att bara bygga fler. Det behöver också vara rätt bostäder, på rätt platser och med rätt förutsättningar för omsorg, arbetsmiljö, trygghet och långsiktig drift. För att detta ska bli möjligt behöver ansvar, risk, rådighet och ekonomiska incitament samordnas bättre mellan stat, kommuner, regioner, fastighetsägare, byggherrar och omsorgsaktörer.

Reformagendan pekar därför mot behovet av bredare förändringar: moderniserat bostadstillägg, tydligare ansvar för biståndsbedömda trygghetsbostäder, bättre upphandlingsstöd, förbättrad statistik samt incitament för kommuner att avsätta mark och bygga.

Sammantaget behöver frågan om särskilda bostäder för äldre flyttas från att betraktas som en lokal omsorgs- och fastighetsfråga till att behandlas som en nationell systemfråga.

Först då kan Sverige gå från hinder till hem.

Reformagenda – sammanfattning

Hindren för att möta framtidens behov av vård- och omsorgsbostäder är många och finns på flera nivåer. Därför krävs förändringar inom flera områden som tillsammans skapar incitament för fler och bättre boenden för äldre. Äldres möjlighet att välja, påverka och få tillgång till rätt boende i rätt tid behöver stärkas.

Nedan presenteras en reformagenda mot bakgrund av rapportens analys.

1. Inför en äldreomsorgsersättning för äldre med stora omsorgsbehov. En statligt finansierad behovsersättning som följer individen samt stärker valfriheten och kommunernas möjlighet att planera för fler boenden.

2. Skärp konsekvenserna när beslut inte verkställs i tid. Höj de särskilda avgifterna vid ej verkställda beslut, så att det inte är billigare för kommuner att låta äldre vänta än att ordna den plats de har rätt till.

3. Förenkla planering och byggande. Ändra Boverkets föreskrifter så att vårdbostäder ryms i användningen Bostad och sänk parkeringskraven.

4. Modernisera bostadstillägget. Anpassa villkoren till dagens inkomst- och kostnadsnivåer, så att äldre ges skäliga förutsättningar att flytta till rätt boende.

5. Inför nationella upphandlingsmallar. Gör det enklare för kommuner att upphandla byggnation, förhyrning och drift av vård- och omsorgsboenden.

6. Samordna vårdplatser regionalt. Ge länsstyrelserna ansvar att samordna kommuners behov och gör det möjligt att samverka och investera över kommungränser.

7. Stärk biståndsbedömt trygghetsboende som boendeform. Ändra socialtjänstlagen så att biståndsbedömt trygghetsboende stärks som boendeform när behov inte kan tillgodoses i ordinärt boende. Boendeformen blir ett viktigt mellansteg mellan vanliga bostaden och vård- och omsorgsboende.

8. Inför nationella nyckeltal för äldreboenden. Ersätt dagens bristfälliga uppföljning med obligatorisk kommunal redovisning av behov, beslut, väntetider, kapacitet och planerat byggande.

Människorna bakom statistiken

Nedan beskrivning är hämtad från verkligheten, genom en intervju med Birgittas dotter. Namnet är utbytt av integritetsskäl.

NÄR BOSTADEN SÄTTER STOPP – BIRGITTAS SITUATION

Birgitta har alltid varit den som klarar sig själv. En mamma och mormor som bott länge i sin lägenhet och som grannarna känner igen.

Allt eftersom Alzheimers sjukdom tilltar blir hemmet inte längre en trygg plats. Birgitta tänder ljus och glömmer, ramlar och slår sig, tappar bort nycklar och telefon. Hon börjar ringa sina barn om och om igen, ibland femton - tjugo gånger under en arbetsdag. Inte för att vara besvärlig, utan för att hon är rädd och ensam.

DE ANHÖRIGAS KAMP

Barnen försöker skapa en trygg tillvaro för Birgitta. De organiserar stöd, ordnar god man, byter ut sådant som kan brinna och försöker skapa rutiner. Men Birgitta går nästa dag och köper nya ljus och tändstickor. Barnen turas om att åka förbi på kvällarna eftersom de vet att när hemtjänsten lämnar kan vad som helst hända.

När behovet av ett särskilt boende blir uppenbart finns ingen plats. I stället byggs fler lager av “lösningar” i hemmet: extra tillsyn, fler besök, tekniska hjälpmedel. Det kan handla om larm på dörren som tjuter när Birgitta försöker gå ut och en högtalarröst som frågar vart hon är på väg. Det är tänkt att skapa trygghet – men för Birgitta blir det ännu ett hot i en redan förvirrande värld. Varför låter det? Vem pratar? Varför blir det larm när hon bara vill lämna den här lägenheten och gå hem?

För barnen blir tekniken inte heller en lättnad. Den blir ytterligare en sak att hantera: notiser, samtal, åtgärder, oro. Ibland leder det till att barnbarnen får längre dagar på förskolan eftersom deras mamma eller pappa inte hinner hämta i tid när Birgitta försvinner eller något akut inträffar.

OMVÄRLDEN INVOLVERAS ALLT MER

Det akuta inträffar – ofta. Birgitta går vilse. Hon hamnar på platser där hon inte borde vara – en trafikerad väg, ett industriområde, ett okänt trapphus. När hon saknar legitimation och uppger sitt flicknamn tar det tid innan hon kan identifieras. Ofta körs hon till akuten och blir inlagd för observation. Polis kopplas in och anhöriga letar. Samtidigt dras fler runt henne in i situationen. Grannar ringer hennes barn när brandlarmet gått, när Birgitta ramlat eller när hon står förvirrad i porten.

Fastighetsskötaren får mer att hantera: larm, klagomål, extra städning och återställning när saker hamnar fel – till exempel sopor som Birgitta drar in i trapphuset och personliga föremål som istället lämnas i soprummet.

Vårdcentralen får återkommande besök som tar tid och kräver samordning. Hemsjukvård och hemtjänst försöker “skruva upp” insatserna, men tryggheten uteblir, istället skapas en kedja av incidenter och punktinsatser.

Behoven ökar och påverkar anhörigas arbetsliv och hälsa, grannars oro, fastighetens drift, polisens resurser och akutsjukvårdens kapacitet. Det är denna verklighet den här rapporten tar avstamp i.

Behovet ökar men byggandet står stilla

DEN DEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN
Sverige befinner sig i ett demografiskt skifte med en kraftig ökning av personer över 85 år. Fram till år 2040 förväntas befolkningen över 85 år växa med cirka 180 000 personer enligt SCB. De kommande åtta åren är ökningen hela 153 000 personer. En kraftigt ökande äldre befolkning medför olika hälso- och funktionsutmaningar som många gånger innebär ett förändrat bostadsbehov.

Vårdföretagarnas behovsprognos från januari 2026 visar att behovet av särskilda bostäder för äldre förväntas öka med 33 000 nya särskilda bostäder fram till år 2034.

STOR BRIST PÅ VÅRD- OCH OMSORGSBOENDEN
Ett flertal utredningar har kartlagt behovet av särskilda bostäder för äldre framöver och pekat på stora brister när byggandet inte är i närheten av det framtida behovet. Såväl Boverket som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har pekat på ett underskott. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2026 angav 117 kommuner ett underskott och enligt IVO har fler än 7 100 personer fått vänta längre än tre månader på ett vård- och omsorgsboende, oftast pga. brist på boenden.

Vårdföretagarna konstaterade också i sin rapport Var ska vi bo på ålderns höst (2024) att byggtakten inte räcker till. Mellan 2017 och 2024 tillkom ungefär 14 400 lägenheter i särskilda bostäder för äldre. Om samma takt fortsätter fram till 2032 skulle det byggas cirka 17 000 nya lägenheter, vilket enligt rapporten lämnar ett underskott på nära 11 000 lägenheter — och än mer om en del nybyggen bara ersätter gamla uttjänta boenden.

Trots att utmaningen är välkänd och kommuner, fastighetsägare och idéburna aktörer länge har efterfrågat lösningar byggs det för få särskilda bostäder för äldre för att tillgodose de demografiska utmaningar som Sverige står inför. De senaste årens byggtakt av särskilda bostäder för äldre understiger det kommande behovet rejält. Konsekvenserna är redan tydliga med ökande väntetider för vård- och omsorgsboenden, ökande omsorgsbehov i det ordinära boendet och en bostadssituation där många äldre ofrivilligt blir kvar i bostäder som inte är anpassade efter deras livssituation.

ÄLDRES BEHOV OCH EGEN VILJA
Individens inflytande över sin boendesituation är en central utgångspunkt och ska så långt som möjligt beaktas. Äldre personer som inte har omfattande vård- och omsorgsbehov och som önskar bo kvar i ordinärt boende ska ges förutsättningar att göra det, med stöd av anpassade insatser. På motsvarande sätt bör det finnas tillgängliga boendeformer, såsom trygghetsboende, för personer med mindre omfattande behov som själva önskar en sådan boendelösning.

Samtidigt regleras tillgången till särskilt boende genom biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen, där beslut fattas utifrån den enskildes samlade behov. Det innebär att det är graden av vård- och omsorgsbehov som ytterst avgör rätten till särskilt boende.

Denna rapport fokuserar på den grupp äldre som, utifrån både omfattande vård- och omsorgsbehov och i många fall en uttalad vilja, är i behov av särskilt boende. Det är i relation till denna grupp som bristen på platser blir särskilt tydlig.

153 000 nya +85-åringar inom endast åtta år

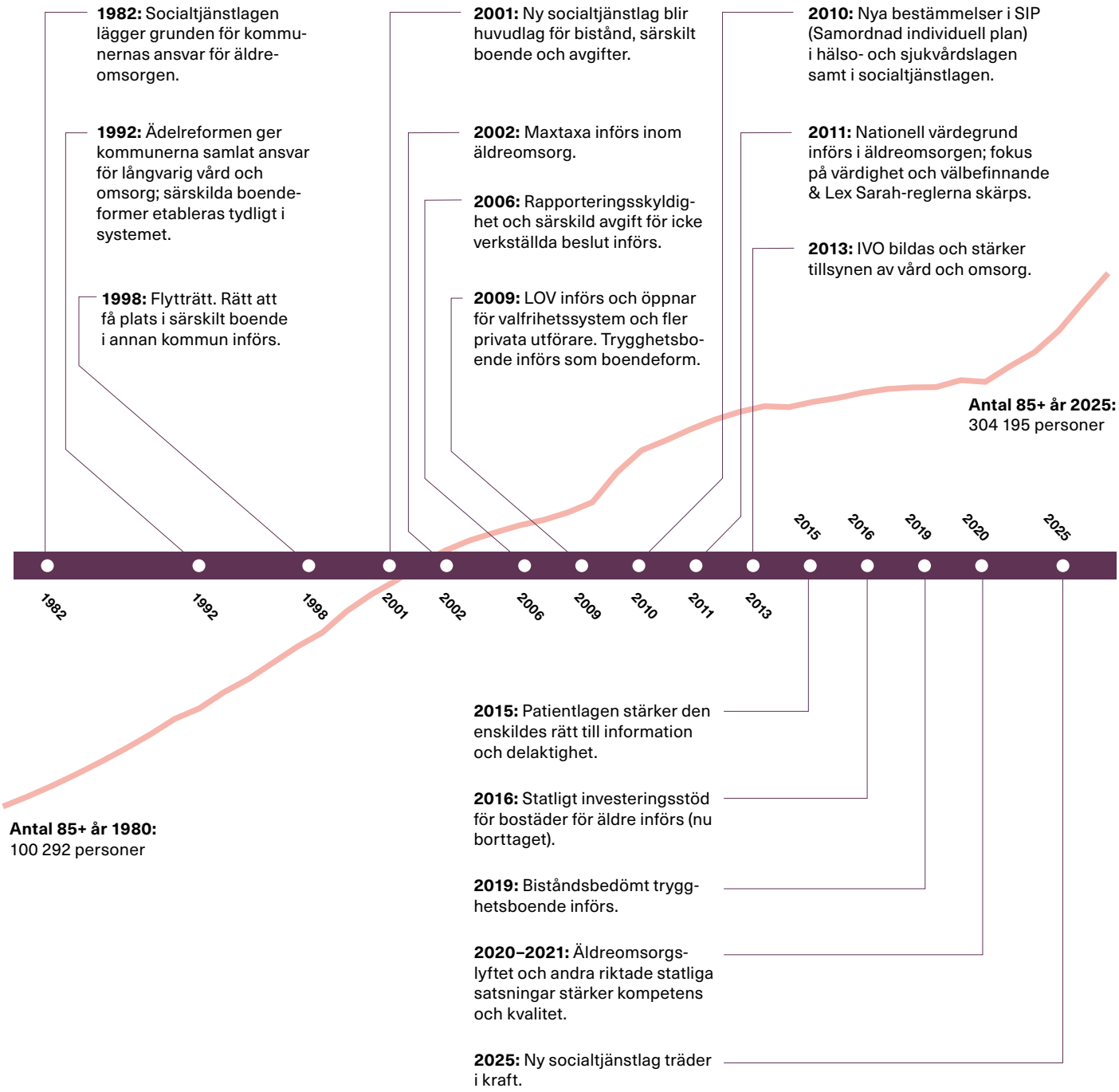
117 kommuner har redan idag ett underskott på vård- och omsorgsboenden

7 100 personer har fått vänta längre än tre månader

BYGGANDET FÖLJER INTE LAGSTIFTARENS INTENTION

Sedan Ädelreformen 1992 har äldreomsorgen stegvis gått från institutionspräglade lösningar till kvarboende, individanpassning och ökad valfrihet. Socialtjänstlagen betonar självbestämmande och integritet och den nationella värdegrunden för äldreomsorgen förstärker att äldre ska kunna leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. LOV 2009 stärkte valfrihetsperspektivet och biståndsbedömt trygghetsboende 2019 infördes som ett möjligt mellanboende mellan ordinärt boende och vård- och omsorgsboende.

Med den nya socialtjänstlagen 2025 fortsätter utvecklingen mot en mer förebyggande och lättillgänglig socialtjänst. Utvecklingen har därmed stärkt individens rätt till delaktighet och val, men samtidigt har byggandet av boendeformer som gör dessa val möjliga inte hållit jämna steg med behoven.



Källa: Juni Strategi

Avgränsning och relevans

MÅLGRUPP
Denna rapport riktar sig primärt till beslutsfattare, såväl politiker som tjänstepersoner, på kommunal, regional och statlig nivå. Juni Strategi har på uppdrag av JM, Stenvalvet och Bräcke diakoni författat rapporten.

AVGRÄNSNING BOENDEFORM
Rapporten fokuserar enbart på biståndsbedömt särskilt boende för äldre, som omfattas av socialtjänstlagen (SoL).

Det finns två varianter och den absolut vanligaste varianten är vård- och omsorgsboende som innebär tillgång till service, personlig omvårdnad och sjukvård dygnet runt. Den andra formen är biståndsbedömt trygghetsboende (BBT) för personer som behöver stöd och hjälp samt annan lättåtkomlig service i sitt boende och/eller behov av att bryta oönskad isolering.

Med mellanboende avses ett behov av en boendeform mellan den vanliga bostaden och ett vård- och omsorgsboende. Tanken är att den äldre ska kunna få mer trygghet, service och stöd än i det ordinära boendet, men utan att behöva heldygnsomsorg. I äldre studier används begreppet ofta om servicehus. I denna rapport används det främst för att beskriva behovet och inte en särskild boendeform.

Icke biståndsbedömda boenden såsom seniorboenden och icke biståndsbedömda trygghetsboenden behandlas inte i rapporten.

KOMPLEX UTMANING OCH BRETT ANGREPPSSÄTT
Förklaringen bakom det låga byggandet är komplex och infallsvinklarna är många beroende på om perspektivet är kommunens, statens, fastighetsägarens eller byggherrens. Vidare återfinns utmaningarna och bristerna inom flera olika områden. Exempelvis rör det sig om ekonomiska hinder för såväl kommuner, byggherrar, fastighetsägare och vårdgivare. Det handlar också om strukturella hinder kopplade till marknadens funktionssätt för tillgång till mark samt utformning av regelverk och valfrihetssystem. Andra utmaningar återfinns i politisk ideologi, exempelvis synen på kvarboende och ansvarsfördelning. Sammantaget påverkar dessa utmaningar och hinder förutsättningarna för att planera, investera i och bygga särskilda bostäder för äldre.

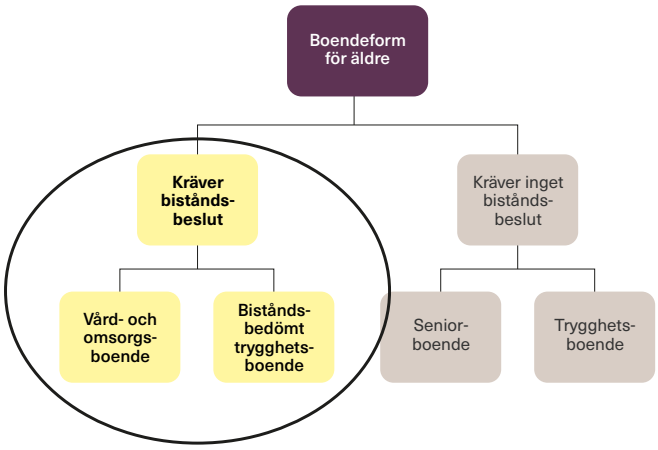
Angreppssättet har varit brett för att successivt mynna ut i ett antal huvudsakliga slutsatser och reformförslag för fler och bättre vård- och omsorgsboenden. Samtidigt finns andra viktiga frågor inom äldreomsorgen som också behöver utvecklas, inte minst ur brukar- och anhörigperspektiv.

RAPPORTENS RELEVANS
Rapporten gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av alla anledningar till att det byggs för få särskilda bostäder för äldre. I stället lyfts utvalda huvudslutsatser ut för utmaningar och hinder som bedöms ha större betydelse för byggandet av särskilda bostäder för äldre.

Rapportens huvudfråga är inte bara “varför byggs det inte?”, utan snarare: Varför fortsätter systemet att producera för få och ibland bostäder på fel plats eller med fel förutsättningar för omsorg, arbetsmiljö, trygghet och långsiktig drift bostäder trots att behovet är känt?

Genom att uppmärksamma ett urval av ekonomiska och strukturella hinder är ambitionen att bidra med ett faktabaserat underlag för politiska beslut och offentlig debatt; samt att peka på möjliga vägar framåt.

Rapportens fokus



Källa: Illustration Juni Strategi

Genomförande och metodik

METODIK
Informationen som analysen i denna rapport bygger på består av en kombination av kvantitativa och kvalitativa källor. Syftet har varit att skapa en såväl bred som djup förståelse för frågeställningen. Statistik har beställts och begärts ut från ett flertal myndigheter och organisationer. I källförteckningen framgår aktuella källor som slutligen har använts i rapporten.

Angreppssättet har varit brett inledningsvis för att successivt mynna ut i ett antal huvudsakliga slutsatser och reformförslag för fler och rätt vård- och omsorgsboenden.

EXPERTGRUPP
Under arbetets gång har det skett tre större arbetsmöten med en expertgrupp bestående av olika funktioner hos Bräcke diakoni, JM och Stenvalvet. Parallellt har även kontinuerliga avstämningar gjorts via e-post, Teams och telefon.

Expertgruppen består av:

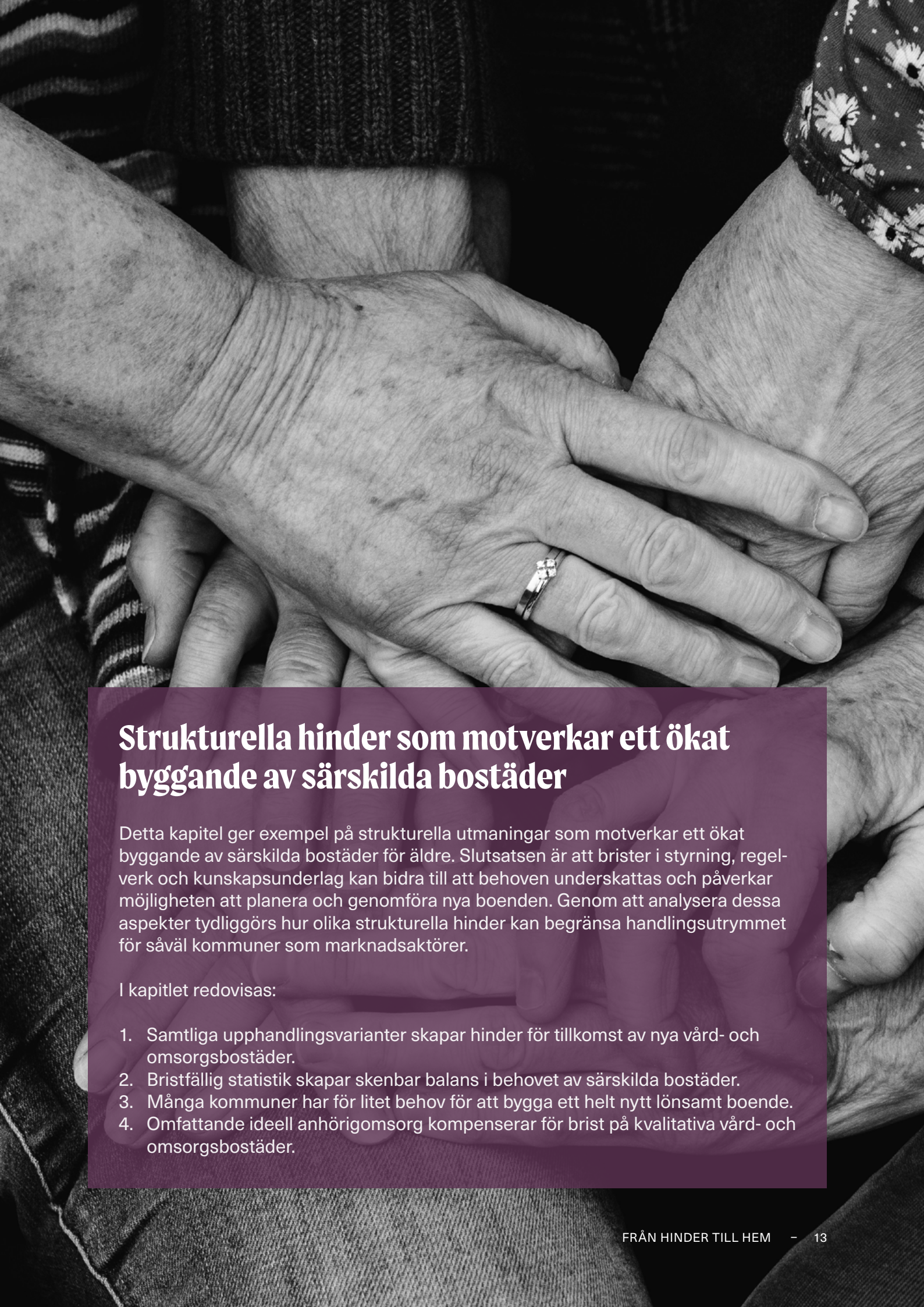
- **Maude Kardell,** Välfärdsstrateg och kommunikationschef, Bräcke diakoni
- **Nancy Mattsson,** Chef projektutveckling, JM AB
- **Simon Backe,** Chef kommersiellt och Förvaltning, JM AB
- **Eva Kriegelstein,** Affärsutvecklare, Fastighets AB Stenvalvet
- **Maria Lidström,** VD, Fastighets AB Stenvalvet

DJUPINTERVJUER
För att komplettera och fördjupa faktaunderlagen har även djupintervjuer genomförts med representanter från olika verksamhetsområden. Dessa representerar forskning inom brukar- och anhörigperspektiv, kommunala, regionala och nationella företrädare.

Djupintervjuer har genomförts med:

- **Ann-Sophie Holgersson,** Förbundsdirektör, sjukvård och omsorg, Sjukvård och omsorg i Norrtälje (KSON).
- **Göran Stiernstedt,** Nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvård; ordförande KI samt TioHundra.
- **Johan Grip,** Forsknings- och utbildningschef, Kommuninvest.
- **Linda Arvidsson,** Doktorand i Forskarskolan för Yrkesverksamma inom socialtjänsten, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- **Magnus Jegermalm,** Professor i socialt arbete, Institutionen för socialt arbete, Marie Cederschiöld högskola.
- **Susanne Iwarsson,** Professor, PhD, hedersdoktor, ETP, leg. arbetsterapeut, Institutionen för hälsovetenskaper, Medicinska fakulteten, Lunds universitet.

För projektledning, faktainhämtning samt författande av rapporten står Juni Strategi. Medverkande konsulter är Linnea Gavuzzi, Mona Kjellberg, Anna Persson och Robin Svensén.



Strukturella hinder som motverkar ett ökat byggande av särskilda bostäder

Detta kapitel ger exempel på strukturella utmaningar som motverkar ett ökat byggande av särskilda bostäder för äldre. Slutsatsen är att brister i styrning, regelverk och kunskapsunderlag kan bidra till att behoven underskattas och påverkar möjligheten att planera och genomföra nya boenden. Genom att analysera dessa aspekter tydliggörs hur olika strukturella hinder kan begränsa handlingsutrymmet för såväl kommuner som marknadsaktörer.

I kapitlet redovisas:

1. Samtliga upphandlingsvarianter skapar hinder för tillkomst av nya vård- och omsorgsbostäder.
2. Bristfällig statistik skapar skenbar balans i behovet av särskilda bostäder.
3. Många kommuner har för litet behov för att bygga ett helt nytt lönsamt boende.
4. Omfattande ideell anhörigomsorg kompenserar för brist på kvalitativa vård- och omsorgsbostäder.

1. Samtliga upphandlingsvarianter skapar hinder för tillkomst av nya vård- och omsorgsboenden

Den befintliga användningen av systemen – LOU, LOV och kommunal (egen) regi – i sina nuvarande former skapar strukturella hinder för tillkomst av vård- och omsorgsboenden.

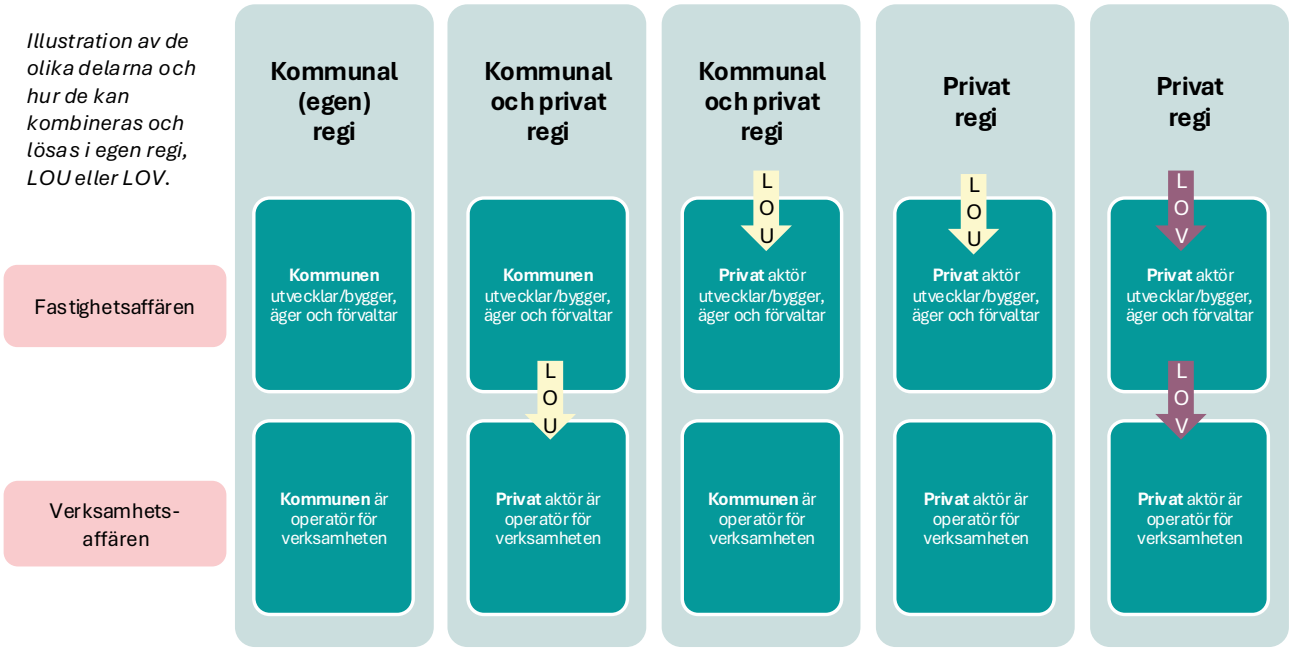
BESKRIVNING AV DE OLIKA SYSTEMEN
En kommun kan välja att utveckla, äga och driva ett vård- och omsorgsboende i egen regi eller genom upphandling via LOU eller LOV. Egen regi, där kommunen själv bygger, äger och driver, är den mest förekommande varianten men i många kommuner utvecklas, ägs och drivs även särskilt boende av privata eller idéburna aktörer via avtal genom LOU.

Förekomsten av LOV (Lagen om Valfrihet) är mer begränsad. Kommunen bestämmer själv om LOV ska gälla inom kommunen. I praktiken innebär det en mer fri marknad som ger privata bolag möjlighet att etablera verksamhet då individen själv får välja boende. Upphandlingsmyndighetens statistik påvisar att det 2025 fanns 437 valfrihetssystem (LOV) i Sverige, varav endast 28 avsåg "särskilt boende enligt SoL". Statistiken redovisar antal kommuner som nyttjar möjligheten med LOV, inte hur många nya boenden som faktiskt tillkommit.

TRE OMRÅDEN FÖR UPPHANDLING
För att tillföra nya vård- och omsorgsbostäder finns tre områden/affärer där flera olika upphandlingslösningar kan förekomma; vilken aktör som ska utveckla och bygga, vilken som ska äga och förvalta samt vilken som ska bedriva omsorgsverksamheten.

VARIANT INOM LOU
En variant inom LOU är möjligheten för kommunen att genomföra en hyresvärdsupphandling som innebär en samlad upphandling av hyreskontrakt, byggentreprenad och relaterade tjänster i en och samma annonserade upphandling. Anbudsgivaren kan erbjudas att köpa en fastighet av kommunen eller ska kunna erbjuda en fastighet som passar ändamålet. Den privata fastighetsägaren blir kommunens hyresvärd.

Illustration av de olika delarna och hur de kan kombineras och lösas i egen regi, LOU eller LOV.



FÖR- OCH NACKDELAR MED DE OLIKA SYSTEMEN

Varje modell innebär olika avvägningar mellan rådighet, ekonomisk risk, investeringsansvar och möjlighet att planera långsiktigt.

I kommunal egen regi har kommunen störst kontroll över etableringen. Det innebär full rådighet över antal platser, geografisk placering och långsiktig planering.

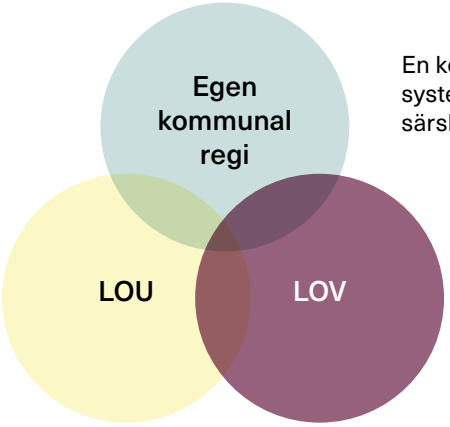
Kommunen kan också i regel få bättre villkor för upplåning än privata aktörer, vilket kan göra investeringar mindre kostsamma. Samtidigt innebär egen regi att kommunen själv behöver bära hela investeringsrisken. Det binder kapital som annars hade kunnat användas till andra verksamheter och kräver både ekonomiskt utrymme, fastighetskompetens och kapacitet att hantera drift och underhåll. I kommuner med stora behov kan egen regi dessutom innebära att flera boenden behöver byggas samtidigt, vilket gör investeringen omfattande. I kommuner med mindre eller osäkert behov finns i stället en risk för överdimensionerade boenden och ineffektivt nyttjande.

Vid upphandling enligt LOU kan kommunen ställa krav på kvalitet, erfarenhet, funktion och utformning utan att själv behöva bära hela investeringen. Modellen gör det möjligt att nyttja specialiserade aktörers kompetens och överlåta delar av risk och investering till marknaden. LOU kan också bidra till konkurrens och utveckling. Samtidigt ställer LOU höga krav på kommunens beställarkompetens. Upphandlingen behöver utformas tydligt och följas upp noggrant för att undvika misstolkningar, bristande efterlevnad eller överprövningar. Om underlaget är otydligt, ersättningsnivån otillräcklig eller villkoren för osäkra finns dessutom en risk att kommunen inte får in anbud.

Vid LOV ökar möjligheten till valfrihet för brukarna och till etablering på privat mark som kommunen inte själv äger. Modellen kan bidra till ett större och mer varierat utbud, samtidigt som kommunen inte behöver bära hela investeringsrisken eller belasta den egna budgeten med fastighetsprojekt. Privata aktörer tar i högre grad risken för vakanser och ojämn efterfrågan, vilket kan minska kommunens ekonomiska exponering. Nackdelen är att kommunen får svårare att planera för det samlade behovet. Eftersom etableringarna styrs av aktörernas bedömningar av marknad och lönsamhet har kommunen begränsad rådighet över var boenden etableras. LOV är dessutom relativt ovanligt för särskilt boende för äldre, vilket innebär att många kommuner har begränsad erfarenhet av och kunskap om modellen.

Sammantaget visar jämförelsen att ingen modell ensam löser utmaningen. Kommunal egen regi ger störst kontroll men också störst kommunal risk och investeringsansvar. LOU kan skapa balans mellan kommunal styrning och marknadens kapacitet, men kräver stark beställarkompetens. LOV kan främja valfrihet och avlasta kommunens investeringar, men försvårar behovsplanering och geografisk styrning.

Valet av modell behöver därför utgå från kommunens ekonomi, kompetens, markförutsättningar, behovsbild och långsiktiga strategi för äldreomsorgen. En kommun kan ha fördel av att använda samtliga system.



En kommun kan använda flera olika system för uppförande och drift av särskilda bostäder för äldre.

HUVUDSAKLIGA HINDER I MODELLERNA FÖR TILLKOMST AV NYA VÅRD- OCH OMSORGSBOENDEN

Nedan redovisas en fördjupad kvalitativ analys av modellernas påverkan för tillkomsten av nya särskilda boenden för äldre. Analysen bygger på granskning av befintlig forskning och intervjuer med experter inom området. I analysen har fem huvudsakliga hinder identifierats.

1) OBALANS MELLAN RISK OCH RÅDIGHET

Det mest grundläggande strukturella hindret är att risk och rådighet ofta hamnar hos olika aktörer – vilket gör investeringen svår att räkna hem.

- I egen regi (och i vissa LOU-upplägg) har kommunen hög rådighet över lokalisering, volym och i viss mån utformning – men måste samtidigt bära en stor ekonomisk risk genom investeringar och långsiktiga åtaganden.

- I LOV blir logiken ofta den omvända: privata aktörer tar investerings- och etableringsrisken, medan kommunen i praktiken styr efterfrågan via biståndsbeslut. Aktören som bär risken kontrollerar därmed inte fullt ut intäktsflödet.

Samtidigt kan kommunen med LOV sakna rådighet över var platser etableras och i vilken omfattning de faktiskt står till kommunens förfogande (bland annat när platser säljs över kommungränser beroende på ersättningsnivåer).

Konsekvens: Ingen aktör får en tillräckligt stabil och attraktiv helhet (risk, ansvar, rådighet och intäkt i samma paket). Det skapar investeringsosäkerhet – och hämmar nyproduktion.

2) FÖR HÖGA INVESTERINGSKRAV OCH RESURSKONKURRENS I EGEN REGI

Egen regi ger kommunen full rådighet – men kräver samtidigt att kommunen kan prioritera en mycket stor investering i konkurrens med andra samhällsviktiga behov och kommunala uppdrag.

Många kommuner har begränsat ekonomiskt utrymme och är redan högt belånade. Kommunerna behöver prioritera mellan olika investeringar, exempelvis skola, infrastruktur och teknisk försörjning.

Egen regi förutsätter dessutom organisatorisk kapacitet att driva verksamheten, vilket höjer tröskeln ytterligare.

Konsekvens: Även när behovet är känt kan projektet skjutas upp eller utebli. Egen regi används inte, eller klarar inte, att i tillräcklig omfattning möta det framtida behovet.

3) AVSAKNAD AV BELÄGGNINGSGARANTIER OCH PROBLEM MED ”KALLSTART”

Vård- och omsorgsbostäder är en verksamhet med små marginaler och höga fasta kostnader. Driftkalkylerna kräver hög beläggning från start och minimala vakanstider mellan brukare.

I LOU finns möjlighet till stabilitet via avtal och volymåtaganden, men kommuner kan vara ovilliga att binda upp sig om de samtidigt upplever att de inte kontrollerar driften fullt ut.

I LOV saknas i praktiken beläggningsgarantier. Ett nytt boende måste ofta bära en kallstart där beläggningen byggs upp successivt samtidigt som personalkrav och driftkostnader börjar från dag ett.

Även när behovet är stort på systemnivå finns ingen garanti för att ett enskilt nyetablerat boende når tillräcklig beläggning i uppstarten. Konsekvens: Osäkerhet i intäktsflöden gör att kalkyler inte håller, vilket leder till att projekt inte genomförs.

4) BRISTANDE BESTÄLLARKOMPETENS OCH KOMMUNAL GENOMFÖRANDEKAPACITET

Utveckling av vård- och omsorgsbostäder inkluderar tydliga krav, lagar och flera kommunala ansvarsområden. Oavsett upphandlingssystem krävs en aktiv och kompetent beställarroll.

Många kommuner saknar erfarenhet av större fastighets- och omsorgsprojekt och kompetens inom upphandling, juridik och affärsmodeller är ofta en begränsning. Upphandlingar kan bli tidskrävande och komplexa, med ökad risk för överprövningar och fördröjningar.

Bristande kapacitet kan också leda till att kommuner blir mer passiva och avvaktar marknadsinitiativ, utan att ta del av marknadens totala kompetens eller ge marknaden rätt förutsättningar.

Konsekvens: Även när behovet är känt kan bristande kapacitet och kompetens göra att projekt inte initieras eller genomförs i tid.

5) IDEOLOGISK STYRNING OCH INSTABILA SPELREGLER

Valet mellan LOU, LOV och egen regi är inte enbart en teknisk fråga, utan i hög grad politiskt och ideologiskt betingad. Exempelvis om kommunen ska äga eller hyra samhällsfastigheter. Styrmodeller och ersättningssystem kan därmed förändras över tid och mellan mandatperioder.

För aktörer som ska investera långsiktigt innebär osäkerheten en tydlig riskpremie.

Konsekvens: Osäkerhet kring framtida villkor minskar investeringsviljan och försvårar långsiktig planering. En ideologisk övertygelse kan leda till att marknadens potential inte nyttjas.

SAMLAD BEDÖMNING

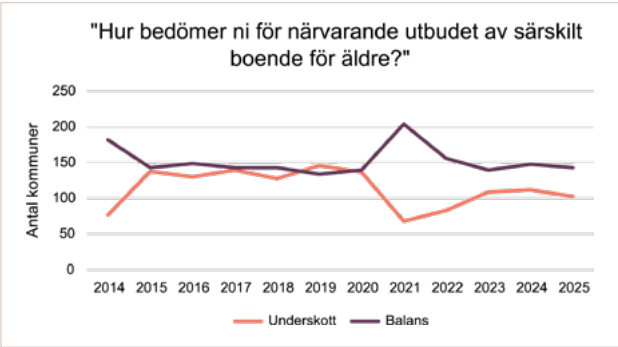
De ovan beskrivna hindren förstärker varandra. Systemet separerar ofta risk från rådighet, saknar tillräckliga stabiliserande mekanismer och präglas av spelregler som kan upplevas som instabila. Resultatet blir att för få vård- och omsorgsbostäder byggs – trots att behovet är känt.

2. Bristfällig statistik skapar en skenbar balans i behovet av särskilda bostäder

Den kommunala och nationella bilden, av tillgången på särskilda bostäder för äldre bygger i stor utsträckning på kommunernas egna bedömningar. Samtidigt tyder utvecklingen på att denna bild kan underskatta det faktiska behovet, då statistiken många gånger är bristfällig.

BOVERKETS BOSTADSMARKNADSENKÄT
En central källa för att uppskatta behovet av särskilda bostäder för äldre är Boverkets årliga Bostadsmarknadsenkät (BME). I enkäten ombeds kommunerna att bedöma läget för det nuvarande utbudet av särskilda bostäder för äldre.

Mellan 2015-2020 bedömde cirka 150 kommuner att de hade ett underskott. Ungefär lika många bedömde att de hade balans i utbudet på särskilda boenden för äldre under den perioden.

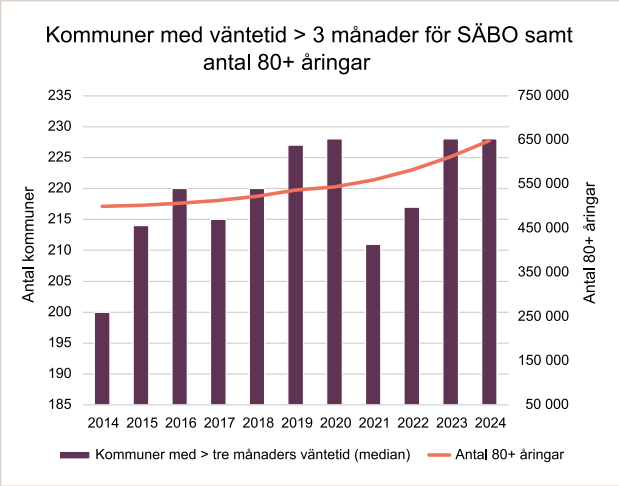


Källa: Boverket & Juni Strategi

Under pandemiåret år 2021 syns en kraftig minskning av antalet kommuner som bedömer att det råder underskott av särskilda bostäder i kommunen, vilket inte beror på en kraftig ökning av bostadstypen, utan snarare som en konsekvens av den ökade mortalitetsrisken för äldre i samband med pandemin.

Därefter har förhållandet kvarstått i kommunernas bedömning. Antalet kommuner som uppger underskott bibehålls på ett lägre antal och allt fler uppger att det råder balans. Siffror för år 2026 visar en ökning av kommuner med underskott än tidigare år.

VÄNTETID TILL SÄRSKILDA BOENDEN
Ställs enkätsvaren i BME i relation till andra indikatorer framträder en mer komplex bild. Samtidigt som allt fler kommuner uppger balans i utbudet av särskilda bostäder, ökar antalet kommuner som inte klarar av att verkställa beviljade biståndsbeslut inom tre månader för personer 80+ år.



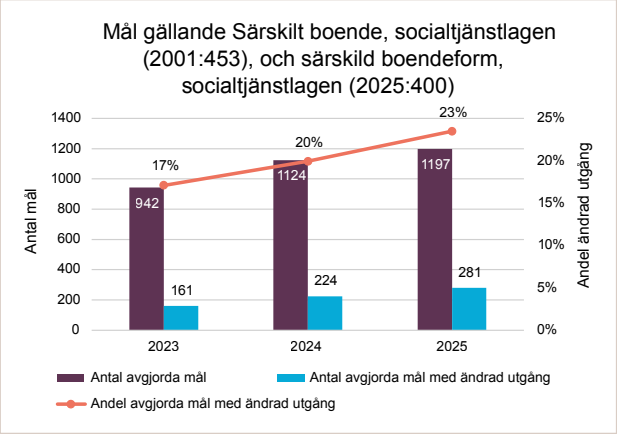
Källa: IVO, SCB & Juni Strategi

Efter en tillfällig nedgång under pandemin har antalet kommuner med längre än tre månaders väntetid ökat, en trend som inte går att utläsa i kommunernas svar om utbudet av bostäder i särskilt boende.

ALLT HÅRDARE BEDÖMNING FÖR BISTÅNDSBESLUT
Den sökande som får avslag på biståndsbedömningen kan överklaga hos Förvaltningsdomstolen. Sveriges förvaltningsdomstolar hanterade drygt 1 200 ärenden (överklaganden) kopplade till särskilt boende i socialtjänstlagen (2001:453) och särskild boendeform i socialtjänstlagen (2025:400) per år mellan 2023-2025. Antalet ärenden har ökat för varje år.

Cirka 20 % av målen som hanterade överklaganden ledde till ändrad utgång, vilket i de flesta fall bedöms innebära att biståndsbeslutet ändras.

Även andelen där domstolen dömt till individens fördel har ökat kraftigt under de tre senaste åren. Sammanfattningsvis tyder statistiken från Domstolsverket på att biståndsbedömningarna blir allt hårdare och allt oftare står i strid med socialtjänstlagen.



Källa: Domstolsverket & Juni Strategi

MÅNGA KOMMUNER BETALAR SÄRSKILD AVGIFT

Den sökande som ställs i kö efter biståndsbeslut ska skyndsamt få en plats. Om så inte sker inom tre månader, kan en ekonomisk sanktion beslutas av Förvaltningsrätten efter ansökan från IVO, en så kallad särskild avgift. Hela 189 kommuner betalade denna särskilda avgift någon gång mellan åren 2022-2024 enligt IVO:s sammanställning. Den totala summan har ökat stadigt sedan 2021 vilket framgår i grafen nedan.

Källa: IVO & Juni Strategi

SÄRSKILD AVGIFT OTILLRÄCKLIGT SOM INCITAMENT

För 2024 var de särskilda avgifterna allt från 10 000 kr till 3,9 mkr per kommun, vilket bör ställas mot den årliga kostnaden att tillhandahålla en vårdplats i vård- och omsorgsboende på cirka 1,2 mkr/år enligt Kolada.

De särskilda avgifterna är inte alltid tillräckliga för att skapa starka incitament att bygga nya boenden. För vissa kommuner kan kostnaden för ej verkställda beslut vara lägre än kostnaden för att utöka kapaciteten, vilket innebär att väntetider eller restriktivare biståndsbedömningar i praktiken kan bli ekonomiskt mer fördelaktiga

BEHOVEN UPPFYLLS EJ

När Juni Strategi samkört olika register för att beräkna behovet av tillkommande platser och jämfört med tillskapandet av nya platser, framgår att endast 23 % av behovet av tillkommande platser uppfylldes under perioden 2022-2024. Beräkningen förklaras på nästkommande sida, i kapitel 3.

SKENBAR BALANS I UTBUDET AV SÄRSKILDA BOSTÄDER

Sammantaget skapar den lättillgängliga officiella statistiken en skenbar balans i utbudet av särskilda bostäder för äldre. Juni Strategi har begärt ut mer svårtillgänglig statistik från en mängd olika källor så som Förvaltningsrätten, IVO, SCB, Boverket m.fl. När denna statistik samanalyseras framkommer en tydlig trend mot längre kötider, fler utbetalda särskilda avgifter och hårdare biståndsbedömningar i strid med SoL. Sammantaget visar analysen en stor platsbrist, snarare än balans.

Trots detta så uppger 148 kommuner under år 2024 att det råder balans i utbudet av särskilda bostäder i Boverkets bostadsmarknadsenkät. Av de 148 kommunerna kan 112 inte verkställa beviljade biståndsbeslut inom tre månader. Vidare har 62 av de 112 kommunerna en medianväntetid på över 6 månader.

3. Många kommuner har för litet behov för att bygga ett helt nytt vård- och omsorgsboende

Genom att kombinera olika register har Juni Strategi kunnat uppskatta behovet av tillkommande platser i vård och omsorgsboende i varje kommun. Analysen visar att behoven inte uppfylls, men även på det strukturella hinder som utgör orsaken till detta – att de flesta kommuner inte har behov av ett helt nytt vård- och omsorgsboende.

BEHOVET I SVERIGES KOMMUNER

En kommun som har behov av ytterligare platser i vård- och omsorgsboende och bygger ett nytt boende, behöver bygga en enhet med minst 60 platser, men gärna 80 platser (eller fler) för att investeringen ska vara lönsam. Se vidare i texten om ekonomiska kalkyler på sidan 27.

I 224 kommuner är det beräknade behovet för litet för att motivera byggandet av ett helt nytt vård- och omsorgsboende. Problemet kan beskrivas som ett diskret kapacitetsproblem: många kommuner har ett beräknat behov som motsvarar endast en del av ett vård- och omsorgsboende. I praktiken kan behovet dock endast tillgodoses genom etablering av ett helt vård- och omsorgsboende, eftersom kapaciteten inte kan tillskapas i motsvarande små steg.

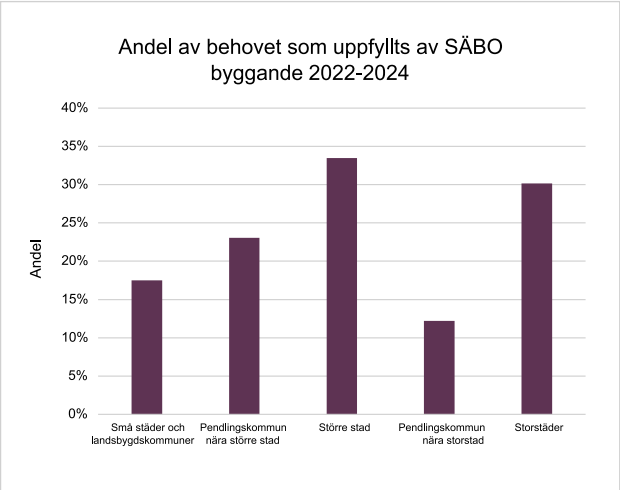
Metod: Behovet av tillkommande platser har uppskattats utifrån antal befintliga platser i särskilt boende, genomsnittlig boendetid och väntetid till plats. Genom att beräkna omsättningen på platser och relatera den till väntetiden kan kölängden uppskattas. Kölängden används som indikator på det aktuella behovet av fler platser i vård- och omsorgsboenden. Beräkningen har gjorts för Sveriges kommuner under perioden 2022–2024.

Samtliga 224 kommuner hade en kötid över tre månader varje år mellan 2022-2024 och ett totalt behov om ca 18 400 platser, samtidigt byggdes endast 6 600 lägenheter i särskilda bostäder för äldre eller personer med funktionsnedsättning i hela riket.

GEOGRAFISKA SKILLNADER

Genom att jämföra byggandet av vård och omsorgsbostäder för äldre i varje kommun med det uppskattade behovet kan graden av uppfyllda behov uppskattas. Analysen visar att behovet uppfylls i högre grad i kommuner som behövde ”ett helt boende” under perioden.

I grafen visas graden av uppfyllda behov uppdelat på kommuntyper. Där syns att regionala kärnor, det vill säga större städer och storstadskommuner, presterar bättre, medan pendlingskommunerna presterar sämre. Detta indikerar att ouppfyllda behov kan skjutas över till grannkommuner. Fenomenet är extra tydligt i täta regioner där brukaren på egen hand kan ansöka i en annan kommun (inom ramen för LOV) eller där kommuner kan köpa platser av varandra.



Källa: Juni Strategi

ÖKADE SAMARBETEN FÖR ÖKAT BYGGANDE

Ett annat sätt att se på problemet ovan är att många kommuner är för små för att kunna uppfylla sitt behov av vård- och omsorgsbostäder. Genom samarbeten där kommuner gemensamt upphandlar vård och omsorgsbostäder eller där LOV möjliggör regionala marknader, kan behovet av två halva boenden uppfyllas genom byggandet av ett helt boende i en av kommunerna.

4. Omfattande ideell anhörigomsorg kompenserar för brist på kvalitativa vård- och omsorgsbostäder

Ideell anhörigomsorg utgör i dag en omfattande och integrerad del av svensk äldreomsorg. I praktiken innebär det att den omfattande anhörigomsorgen fungerar som en kompensator för brister i systemets kapacitet och tillgänglighet, snarare än som ett planerat komplement till den offentliga äldreomsorgen.

ETT SYSTEM SOM BYGGER PÅ ANHÖRIGA – UTAN ATT FULLT UT ERKÄNNA DET

I ett internationellt perspektiv utmärker sig Sverige genom att kombinera ett offentligt välfärdssystem med omfattande anhöriginsatser. Men, det innebär inte att systemet är balanserat. De ideella insatserna sker i stor utsträckning utan tillräckligt stöd, med otydlig ansvarsfördelning och inom ett system där de anhöriga själva ofta upplever sig ha den mest centrala rollen. Snarare påvisar såväl den forskning som sammanställts som de intervjuer som genomförts, att ansvarsfördelningen är otydlig och starkt förskjuten mot individ och anhöriga. Vidare framkommer en tydlig trendutveckling där ansvaret framöver i ökande grad förskjuts mot individen själv och därmed även dess närstående. Förskjutning sker gradvis genom incitament som att sjukvård förflyttas till hemmen och att tillgången till särskilt boende i praktiken blivit mer restriktiv.

SAMHÄLLSMÄSSIGA KOSTNADER FÖR IDEELL ANHÖRIGOMSORG

Omsorgen vilar på en bred informell struktur, där flera aktörer bidrar till att upprätthålla individens vardag. Anhörigomsorgen inkluderar inte enbart familjemedlemmar i snäv bemärkelse, utan ett betydligt bredare nätverk av närstående som grannar, före detta kollegor och vänner utöver släkt.

ANHÖRIGOMSORGEN KAN INTE LÖSA FRAMTIDENS BRIST

En central slutsats är att dagens modell inte är långsiktigt hållbar. Antalet äldre ökar kraftigt, samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder inte ökar i samma takt. Det innebär att färre personer förväntas stödja fler.

Samtidigt lever fler upp i hög ålder, vilket gör omsorgsbehoven både mer omfattande och mer långvariga. Det blir också vanligare att flera äldre generationer lever samtidigt, exempelvis både 80-åringar och 100-åringar med behov av omsorg. En och samma generation kan därmed behöva ta ansvar för två äldre generationer parallellt.

Anhörigomsorgen är redan i dag en central del av äldreomsorgen och bidrar till att systemet hålls ihop i praktiken. Men den kan inte betraktas som en långsiktig lösning på kapacitetsutmaningarna, utan snarare som en tillfällig stabiliserande faktor i ett system under växande press.

FAKTARUTA

- Nästan var femte person vårdar, hjälper eller stödjer regelbundet en närstående och en majoritet av dessa hjälper en äldre person.
- Vanligast är att anhöriga, som ger regelbundet stöd, gör det mellan 1 och 10 timmar per vecka.
- En relativt stor grupp ger också vård och stöd mer än 10 timmar i veckan.
- Drygt fyra av fem omsorgstagare inom äldreomsorgen i Stockholm stad har informell omsorg, varav hälften minst en gång i veckan.
- Det är vanligare att utrikes födda ger omsorg till närstående än vad inrikes födda gör.
- Utrikes födda utgör knappt 15 procent av antalet personer 65 år och äldre. Över tid kommer andelen utrikes födda att öka bland de äldre och kvarstår mönstret med en högre grad av informell omsorg bland utrikes födda kan det få effekter också för äldreomsorgen.

Källa: SKR

Ekonomiska hinder som motverkar ett ökat byggande av särskilda bostäder

Detta kapitel belyser exempel på ekonomiska förutsättningar som påverkar byggandet av särskilda bostäder för äldre negativt. Utredningen påvisar flera system, lagar och strukturer som på olika sätt skapar svaga eller motverkande ekonomiska incitament för ett ökat byggande av fler och kvalitativa särskilda bostäder för äldre.

I kapitlet redovisas:

5. Utökade omsorgsinsatser i det ordinära boendet får negativa samhällsekonomiska effekter.
6. Bostadstilläggets utformning minskar kommunernas incitament att bygga.
7. Den ekonomiska kalkylen för vård- och omsorgsbostäder är osäker.

5. Utökade omsorgsinsatser i det ordinära boendet får negativa samhällsekonomiska effekter

En växande andel äldre får idag omfattande omsorg i det egna hemmet i form av utökad hemtjänst och välfärdsteknik. Trots detta saknas ofta en analys av vilka konsekvenser denna utveckling får för kostnader, kvalitet och resursanvändning i samhället.

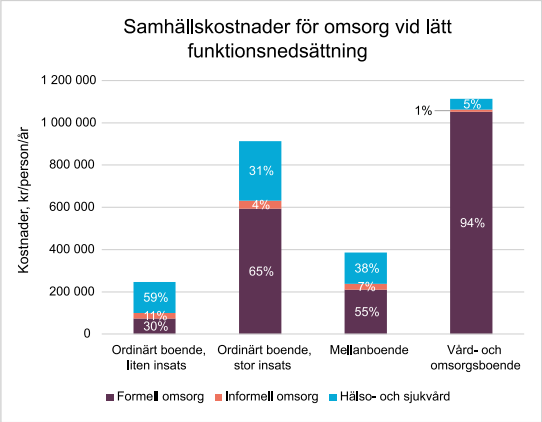
VÅRDENS OCH OMSORGENS KOSTNADER VID OLIKA GRAD AV FUNKTIONSNEDSÄTTNING

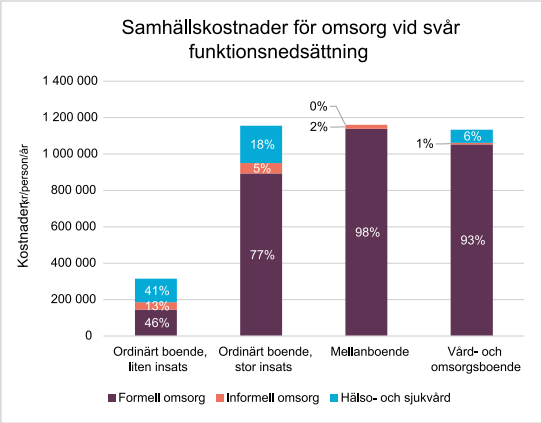
Den totala kostnaden för vård och omsorg varierar beroende på omsorgsinsats och grad av funktionsnedsättning. Kostnaderna som redovisas avser endast vård- och omsorgsinsatser, inte exempelvis boende- eller fastighetskostnader.

Diagrammen visar kostnader vid lätt respektive svår funktionsnedsättning. Generellt är kostnaden högst i vård- och omsorgsboende, lägre vid stora hemtjänstinsatser i ordinärt boende och lägst vid små hemtjänstinsatser. Mellanboende avviker från mönstret: kostnaden är relativt låg vid lätt funktionsnedsättning, men relativt hög vid svår funktionsnedsättning.

Procentsatserna i diagrammen visar hur totalkostnaden fördelas mellan olika aktörer. I vård- och omsorgsboende står kommunen för nästan hela kostnaden genom formell omsorg. När insatsen i stället ges i ordinärt boende minskar kommunens andel, medan en större del av kostnaden bärs av närstående genom informell omsorg och av regionen genom hälso- och sjukvård.

Det innebär att den omsorgsform som framstår som billigast för kommunen inte alltid är billigast ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Eftersom kommunen fattar beslut om insatsnivå, men främst ser sina egna kostnader, kan det uppstå incitament att välja lösningar som flyttar kostnader till anhöriga och/eller hälso- och sjukvården.





Källa: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Kolada, SCB, Juni Strategi

OLIKA BOENDE- OCH OMSORGSFORMER

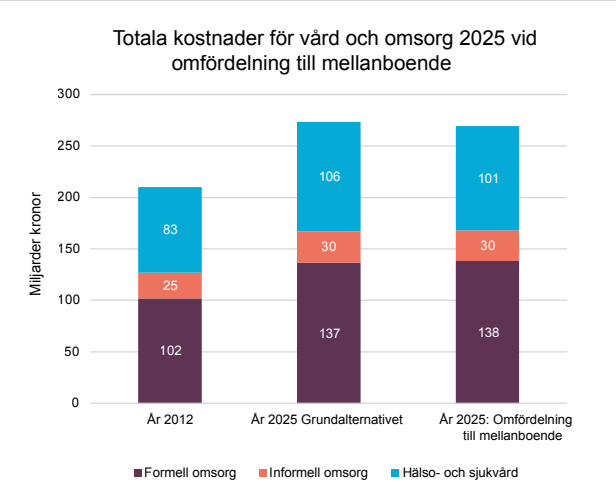
- Ordinärt boende: Den vanliga bostaden, med eller utan stöd som hemtjänst, hemsjukvård och hjälpmedel.
- Mellanboende: Boende mellan ordinärt boende och vård- och omsorgsboende, med mer trygghet och service men utan heldygnsomsorg.
- Vård- och omsorgsboende: Särskilt boende för personer med omfattande vård- och omsorgsbehov dygnet runt.
- Informell omsorg: Obetald hjälp från anhöriga, vänner, grannar eller andra närstående.
- Formell omsorg: Stöd från den offentliga äldreomsorgen, till exempel hemtjänst eller särskilt boende.
- Liten insats: Ordinärt boende med mindre än 25 timmar hemtjänst per månad.
- Stor insats: Ordinärt boende med minst 25 timmar hemtjänst per månad.

MELLANBOENDE ÄR KOSTNADSEFFEKTIVT FÖR KOMMUNERNA VID LÄTT FUNKTIONSNEDSÄTTNING

För personer med lätt funktionsnedsättning, men som ändå kräver omfattande insatser, är vård- och omsorgskostnaden i ordinärt boende högre än i ett mellanboende. Den formella omsorgen kan bli kostnadseffektiv då restiderna minskar i och med att många vårdtagare är samlade på en och samma plats i exempelvis ett trygghetsboende. Kostnaden för den informella omsorgen samt för hälso- och sjukvård minskar tack vare den högre personalnärvaron samt fler mellanmänskliga kontakter mellan såväl vårdtagare och vårdgivare. Mellanboende förefaller vara ett kostnadseffektivt alternativ för äldre med lätt funktionsnedsättning.

FLER MELLANBOENDEN MINSKAR KOSTNADER

Enligt beräkningar från Myndigheten för vård och omsorgsanalys hade de totala vård- och omsorgskostnaderna kunnat minskas med cirka 4 miljarder kronor år 2025 om det hade skett en omfördelning mot ett ökat användande av mellanboenden, från 2012 års andel på 0,5 % till 3,4 % för 2025, se graf nedan. Den stora kostnadsminskningen sker inom hälso- och sjukvård, medan den formella omsorgskostnaden skulle öka.



Källa: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och Juni Strategi

BISTÅNDSBEDÖMT TRYGGHETSBOENDE (BBT)

2019 infördes Biståndsbedömt Trygghetsboende (BBT) som ett institutionellt svar på det identifierade behovet av mellanboenden. Lagstiftaren såg att ett mer varierat utbud av boenden utan krav på heldygnsvård skulle kunna vara mindre ekonomiskt betungande för kommunen och samtidigt bättre svara mot olika behov bland äldre. Lagstiftaren nöjde sig dock med att kommunen får inrätta sådana boenden om behovet finns.

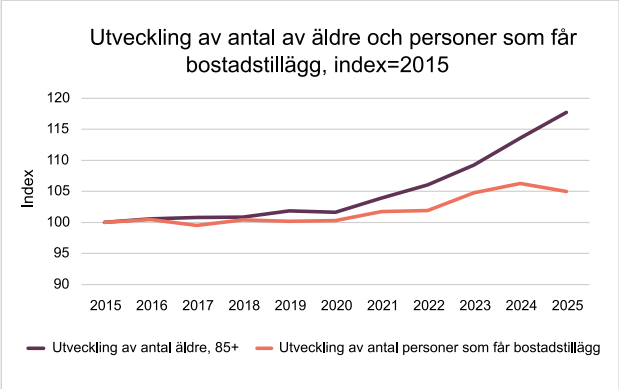
Boendeformen har inte anammats i särskilt stor utsträckning. 2025 anger endast 29 av 290 kommuner att de infört boendeformen. En förklaring till det kan vara att kommunen inte måste tillgodose BBT och tar beslutet utifrån kommunens kostnader, snarare än samhällskostnaderna.

OUPPFYLLT BEHOV AV TRYGGHETSBOENDEN

Enligt 2024 års folkhälsoenkät känner sig 2-3 % bland 75-84 åringar och 4-7 % bland 85-åringar ofta ensamma. Trots det är BBT ovanligt förekommande, uppskattningsvis bor mindre än 1 % av de äldre i BBT.

I det mest kostnadseffektiva scenariot som Myndigheten för vård och omsorgsanalys tagit fram för år 2025 behöver andel boende i mellanboende öka från 0,5 % till 3,4 %. En sådan andel är inte bara kostnadseffektiv utan svarar dessutom väl mot behovet av att bryta isolering.

Baserat på det behovet skulle Sverige idag behöva 40 000 platser i BBT. Utifrån Juni Strategis beräkningar innebär det ett behov om 50 000 platser i BBT, givet den förväntade demografiska och hälsomässiga utvecklingen.



Källa: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och Juni Strategi

För vård- och omsorgsboende säger lagen att kommunen ska inrätta sådana boenden för äldre personer som behöver omvårdnad och särskilt stöd. Historien visar att BBT som möjlighet inte är tillräckligt för att bryta isoleringen och minska de samhällsekonomiska vård- och omsorgskostnaderna, eftersom kostnadsbesparingen sker hos anhöriga, den regionala sjukvården och i form av ökad livskvalitet hos de äldre.

6. Bostadstilläggets utformning minskar kommunernas incitament att bygga

Nuvarande avgifts- och bidragssystem innebär att kommunernas intäkter, via omsorgsavgiften, blir lägre om hyrorna i särskilda boenden är högre. Systemet leder till svagare incitament för kommunerna att bygga nya särskilda bostäder, särskilt när bostadstillägg inte utgår för brukaren.

OMSORGSAVGIFT

När en äldre person flyttar till ett vård- och omsorgsboende är de primära utgifterna hyra för boendet, mat samt omsorgsavgift. Omsorgsavgiften bestäms genom en inkomstprövning där brukaren ska ha kvar ett lagstadgat minimibelopp att leva på, ett så kallat Kvar-Att-Leva-På-belopp (KALP). Omsorgsavgiften kan ses som kommunens intäkt.

Minimibeloppet och hyran utgör tillsammans ett så kallat förbehållsbelopp. Skillnaden mellan brukarens inkomster och förbehållsbeloppet avgör hur högt avgiftsutrymmet är, som i sin tur begränsar hur stor omsorgsavgift kommunen får ta ut av brukaren. Omsorgsavgiften kan inte överstiga detta avgiftsutrymme. Omsorgsavgiften kan heller inte överstiga det nationellt beslutade maxtaket om 2 642 kr/mån (2025).

BOSTADSTILLÄGG

Personer som tar ut full pension kan ansöka om bostadstillägg för att täcka sina boendekostnader. Bostadstilläggets storlek beror på hur hög pensionen är, vilken typ av pension det rör sig om samt förhållandet till boendekostnaden. Bostadstillägget styrs även av brukarens förmögenhet. Exempelvis kan övriga tillgångar som ett fritidshus eller en kvarvarande vinst från en bostadsförsäljning leda till att bostadstillägget uteblir.

Nedan presenteras två kalkyler, den övre med bostadstillägg och den nedre utan. I båda antas en inkomstpension om 100 % och olika nivåer på månadshyra.

Beroende på om brukaren kan få bostadstillägg eller ej förändras kalkylerna och skapar olika incitamentsstrukturer.

Kalkyl MED bostadstillägg	Månadshyra i kr			
	4 000	6 000	8 000	10 000
Pension	15 944	15 944	15 944	15 944
Bostadstillägg	2 700	4 400	5 500	5 500
Nettoinkomst	**18 644**	**20 344**	**21 444**	**21 444**
Hyra	4 000	6 000	8 000	10 000
Minimibelopp	7 961	7 961	7 961	7 961
Förbehållsbelopp	**11 961**	**13 961**	**15 961**	**17 961**
Avgiftsutrymme	6 683	6 383	5 483	3 483
Maxtak omsorgs.avg.	2 642	2 642	2 642	2 642
Omsorgsavgift	**2 642**	**2 642**	**2 642**	**2 642**
Brukarkostnad	**11 232**	**13 232**	**15 232**	**17 232**
Intäkt Kommun	2 642	2 642	2 642	2 642
KALP brukare	7 412	7 112	6 212	4 212

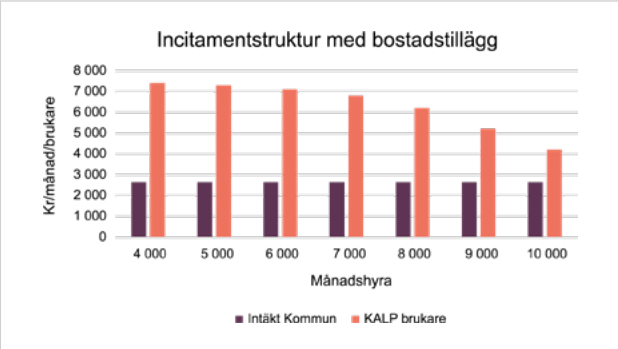
Källa: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och Juni Strategi

Kalkyl UTAN bostadstillägg	Månadshyra i kr			
	4 000	6 000	8 000	10 000
Pension	15 944	15 944	15 944	15 944
Bostadstillägg	0	0	0	0
Nettoinkomst	**15 944**	**15 944**	**15 944**	**15 944**
Hyra	4 000	6 000	8 000	10 000
Minimibelopp	7 961	7 961	7 961	7 961
Förbehållsbelopp	**11 961**	**13 961**	**15 961**	**17 961**
Avgiftsutrymme	3 983	2 983	1 983	983
Maxtak omsorgs.avg.	2 642	2 642	2 642	2 642
Omsorgsavgift	**2 642**	**2 642**	**1 983**	**983**
Brukarkostnad	**11 232**	**12 232**	**12 573**	**12 573**
Intäkt Kommun	2 642	2 642	1 983	983
KALP brukare	4 712	3 712	3 371	3 371

Källa: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och Juni Strategi

SCENARIO 1: INCITAMENTSSTRUKTUR FÖR NYPRODUKTION MED BOSTADSTILLÄGG

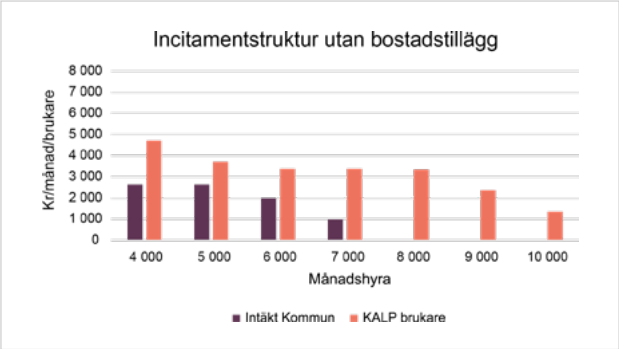
När bostadstillägg utgår, som i den övre kalkylen på föregående sida, täcks en betydande del av hyreskostnaden av stödet, se scenario 1. Det innebär att brukarens avgiftsutrymme förblir relativt stort även vid högre hyror. Samtidigt påverkas brukarens KALP endast i begränsad utsträckning av högre hyror. För en kommun innebär detta att omsorgsavgiften kan hållas på en stabil nivå över olika hyresnivåer. Sammantaget skapas därmed relativt goda ekonomiska förutsättningar för både brukare och kommun, vilket i sin tur stärker incitamenten att bygga nya särskilda boenden för kommunerna, även med högre hyresnivåer.



Källa: SCB och Juni Strategi

SCENARIO 2: INCITAMENTSSTRUKTUR FÖR NYPRODUKTION UTAN BOSTADSTILLÄGG

Situationen ser annorlunda ut i de fall där bostadstillägg inte utgår, vilket innebär att hela hyreskostnaden faller på brukaren, vilket i sin tur minskar avgiftsutrymmet i takt med att hyran stiger. I scenario 2 framgår att redan vid hyror omkring 6 000 kr i månaden krymper brukarens avgiftsutrymme vilket innebär att kommunen inte kan ta ut en lika hög omsorgsavgift och vid 8 000 kr och högre blir omsorgsavgiften noll. Utan bostadstillägg blir alltså högre hyror, som många gånger följer av nyproduktion, mindre attraktiva för så väl brukaren som för kommunen. Incitamenten för att bygga nya särskilda bostäder blir avsevärt mycket lägre för kommunerna.



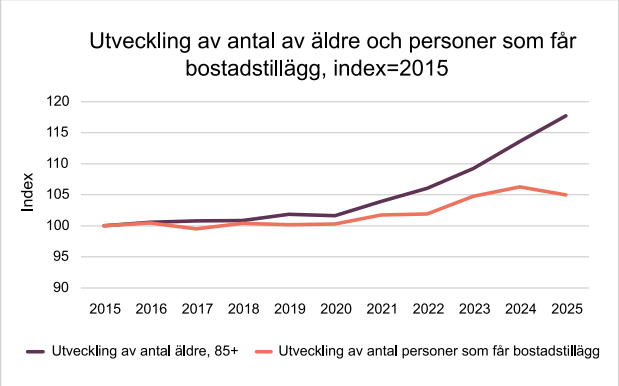
Källa: SCB och Juni Strategi

SLUTSATS AV SCENARIER FÖR INCITAMENT

Sammantaget innebär dagens regelverk att incitamenten för att utveckla nyproducerade särskilda bostäder för äldre minskar kraftigt i de fall där bostadstillägg inte utgår. När hyrorna i nyproduktionen är högre faller både brukarens betalningsförmåga och kommunens avgiftsintäkter, vilket gör investeringar mindre attraktiva.

BOSTADSTILLÄGGET SPEGLAR INTE DAGENS EKONOMISKA VERKLIGHET

Ungefär 300 000 personer får bostadstillägg varje månad. Denna siffra har bara ökat med 5 % de senaste tio åren. Samtidigt har andelen äldre (85+ år) ökat med 18 %. Bostadstillägget har därmed blivit relevant för en allt mindre andel av de äldre.



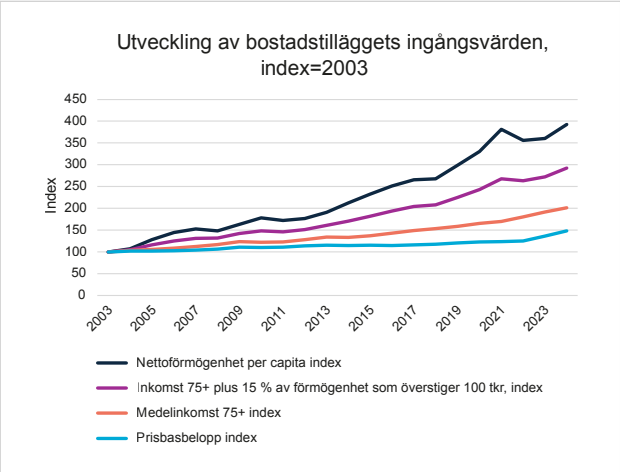
Källa: SCB och Juni Strategi

Problemet beror på att bostadstillägget inte längre speglar dagens ekonomiska verklighet. Regelverket för bostadstillägget infördes 2003 (efter proposition Prop. 2000/01:140) och tar i hög grad hänsyn till den äldres förmögenhet.

Förmögenheten räknas med på två sätt i prövningen, dels genom att avkastning på kapital räknas med i den vanliga inkomsten, dels att nettoförmögenheten omvandlas till ett påslag på inkomsten via en schablonberäkning. Den lyder: Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten skall göras med 15 % av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kr för den som är ogift och 200 000 kr för makar.

I praktiken har personen i tidigare räkneexempel inte rätt till bostadstillägget om denne har 750 000 kr i eget kapital i form av sparande, fonder eller fastighetsvärden. Det innebär att en stor andel pensionärer har en tillräckligt hög förmögenhet för att inte få bostadstillägg, då de exempelvis äger ett fritidshus.

Sedan 2003 när regelverket infördes har förmögenheten per capita ökat med 292 %, äldres inkomster med 101 % medan gränsvärdena (som baseras på prisbasbeloppet) bara har ökat med 48 %. Gränsen på 100 000 kr i eget kapital har inte ändrats alls.



Källa: SCB och Juni Strategi

7. Den ekonomiska kalkylen för vård- och omsorgsbostäder är mycket utmanande

Den ekonomiska kalkylen för vård- och omsorgsbostäder är ofta mycket utmanande. Bygg-, fastighetsägar- och driftperspektiv hänger ihop, där vårdpeng, hyra och markpris styr betalningsviljan i varje led och små förändringar kan göra investeringen olönsam.

KALKYLER UR TRE PERSPEKTIV

Inför att ett nytt särskilt boende för äldre ska byggas tas investeringskalkyler fram för byggande, förvaltning och drift av vårdverksamheten för att avgöra om en investering är lönsam eller inte. Scenariot är aktuellt oavsett om det avser ett vård- och omsorgsboende i kommunal eller privat regi.

Byggperspektivet innehåller kostnader i form av produktionskostnad samt markpris och intäkter i form av försäljningspriset på fastigheten.

Fastighetsägarperspektivet innehåller kostnader i form av anskaffningspriset på fastigheten samt drifts- och underhållskostnader. Intäkterna består av lokalhyra till driftoperatören.

Driftperspektivet innehåller kostnader i form av lokalhyran till fastighetsägaren samt personal och andra driftkostnader. Intäkterna består av hyra från den boende samt ersättning från kommunen i form av vårdpeng. Om kommunen driver boendet i egen regi kan vårdpengen ses som vårdbudget, det vill säga hur mycket pengar som behöver avsättas för att täcka kostnader samt ett riskutrymme motsvarande ett avkastningskrav.

Om kommunen äger marken utgörs kalkylen av en intäkt i form av försäljning av byggrätterna motsvarande markpriset samt en kostnad i form av vårdpengen. Mellanskillnaden finansieras delvis av omsorgsavgiften och resterande belastar skattekollektivet.

SAMBAND MELLAN VÅRDPENG OCH BETALNINGSVILJA

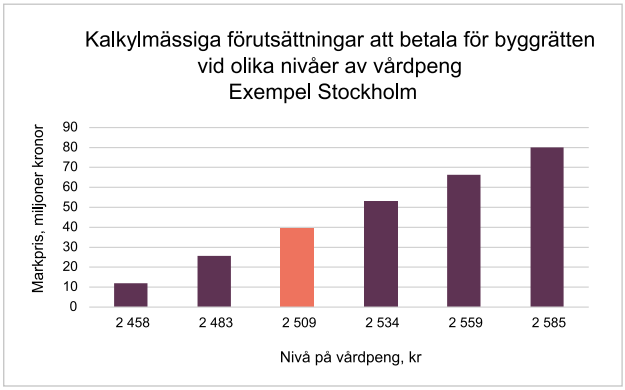
Ett flertal kostnader kan ses som mer eller mindre fasta i kalkylen, till exempel produktionskostnaden för byggnaden, löpande drift- och underhållskostnader för fastigheten samt andra driftkostnader för operatören. Eftersom flera av kostnaderna i praktiken är svåra att påverka blir vårdpengen avgörande för kalkylen i varje led. Operatörens intäkt styr betalningsviljan för lokalhyran till fastighetsägaren. Denna hyresnivå påverkar i sin tur fastighetsägarens betalningsvilja för fastigheten, vilket slutligen avgör byggherrens möjlighet att betala för byggrätten.

KALKYLEXEMPEL

Juni Strategi har tagit fram en exempelkalkyl för att visa hur nivån på vårdpengen påverkar de ekonomiska förutsättningarna för att bygga nya vård- och omsorgsbostäder. Kalkylen illustrerar sambandet mellan vårdpeng, lokalhyra, fastighetsvärde och möjligheten att betala för mark.

Utfallet kan variera beroende på projektets förutsättningar. Exempelvis påverkas kalkylen av vilka krav som ställs i upphandlingen, hur ansvar och kostnader fördelas mellan fastighetsägare och operatör, samt av nivåerna på byggkostnader, driftkostnader och avkastningskrav.

Diagrammet visar att sambandet mellan vårdpengen och investeringsmöjligheten är starkt. I exemplet innebär en sänkning av vårdpengen med 5 %, till cirka 2 400 kronor, att investeringen inte blir lönsam – även om marken skulle upplåtas utan kostnad. På motsvarande sätt innebär en högre vårdpeng att de kalkylmässiga förutsättningarna att genomföra nya projekt förbättras markant.



Källa: SCB och Juni Strategi

Slutsatser

I de föregående kapitlen har strukturella och ekonomiska hinder som motverkar byggandet av särskilda bostäder för äldre analyserats. Genom att belysa incitamentsstrukturer, regelverk och underliggande system har det faktum att nuvarande förutsättningar i flera avseenden motverkar nyproduktion påvisats. I detta avslutande kapitel sammanfattas de centrala slutsatserna.

Rapportens slutsats är att dagens system inte saknar en enskild pusselbit. Problemet är att bitarna ligger på olika bord: kommunen bär ansvar, regionen påverkas av kostnader, anhöriga absorberar konsekvenserna och marknaden förväntas investera utan tillräcklig rådighet. Därför krävs inte bara fler insatser, utan också en systemförändring där ansvar, risk, finansiering och planering läggs samman på nytt.

Dagens system bromsar byggandet av fler och rätt bostäder för äldre

Denna rapport pekar på ett system där olika delar motverkar varandra. Offentliga och privata aktörer agerar rationellt utifrån sina egna förutsättningar, men systemets struktur gör att helhetsperspektivet saknas och incitamenten för byggande av fler och rätt vård- och omsorgsbostäder brister.

En central förklaring till de strukturella hindren är att ansvar, risk och incitament är fördelade mellan olika aktörer. Informella lösningar, såsom anhörigas insatser, bidrar också till att tillfälligt upprätthålla systemet och dölja kapacitetsbristen.

Kommunerna har ansvaret men deras ekonomiska incitament är inte samordnade med de samhällsekonomiska effekterna. När omsorg ges i ordinärt boende minskar kommunens direkta kostnader och större delar av kostnadsbelastningen förskjuts till anhöriga och hälso- och sjukvården. Detta ger kommunala incitament för att skjuta upp investeringar i särskilt boende, trots att det kan vara ineffektivt ur ett samhälleligt helhetsperspektiv, särskilt när andra verksamheter konkurrerar om resurser i den ofta mycket ansträngda kommunala ekonomin.

Vidare är kalkylerna för vård- och omsorgsbostäder känsliga och marginalerna små, samtidigt som alternativ markanvändning ofta är mer lönsam. Det innebär därför att vårdboenden systematiskt prioriteras ned i planering och exploatering. Dessutom går trenden mot att minska möjligheter för privata aktörer att ta investeringar – och när möjligheten ges är det ofta i samband med stor osäkerhet kring efterfrågan, ersättningsnivåer och långsiktiga villkor.

I tillägg motverkar dagens avgifts- och bidragssystem tillkomst av nya vård- och omsorgsboenden. Högre hyror i nybyggda boenden kan leda till lägre kommunala intäkter, särskilt när bostadstillägget inte kan nyttjas av en stor andel äldre. Regelverket har inte följt den ekonomiska utvecklingen, vilket innebär att betalningsförmågan i praktiken begränsas och investeringsviljan minskar som följd.

INTE BARA BEHOV AV FLER – DET KRÄVS ÄVEN RÄTT BOSTÄDER FÖR ÄLDRE

Det är avgörande att inte enbart öka antalet bostäder för äldre, utan även att säkerställa att rätt typ av bostäder utvecklas. Boenden som är utformade för att möta framtidens vård- och omsorgsbehov, med svårigheter att få tillgång till personal och krav på lokaler som kan hantera medicinteknisk utrustning och mer komplex vård i vardagen.

Samtidigt behöver den fysiska utformningen stödja en effektiv och kvalitativ arbetsmiljö för personalen, exempelvis med genomtänkta planlösningar, god logistik och ergonomiska förutsättningar.

Boendena behöver även lokaliseras i lägen som är attraktiva och tillgängliga, både för de äldre själva, men även för personalförsörjningen och anhöriga.

Reformagenda som leder till systemförändring

DET KRÄVS ETT SYSTEMSKIFTE – INTE ENBART ENSKILDA JUSTERINGAR

Rapportens samlade slutsats är att ett ökat byggande av särskilda bostäder för äldre kan nås genom bättre samordning mellan ansvar, risk, rådighet och ekonomiska incitament.

Enskilda reformer kan förbättra delar av systemet, men kommer sannolikt inte att räcka om de inte kopplas till en bredare förändring av styrning, finansiering, statistiktillgång och planeringsförutsättningar. Målet bör vara att skapa ett system där det blir rationellt för kommuner, fastighetsägare, byggherrar och omsorgsaktörer att bidra till fler – och rätt – bostäder för äldre. Äldres rättigheter och möjlighet att välja stärks.

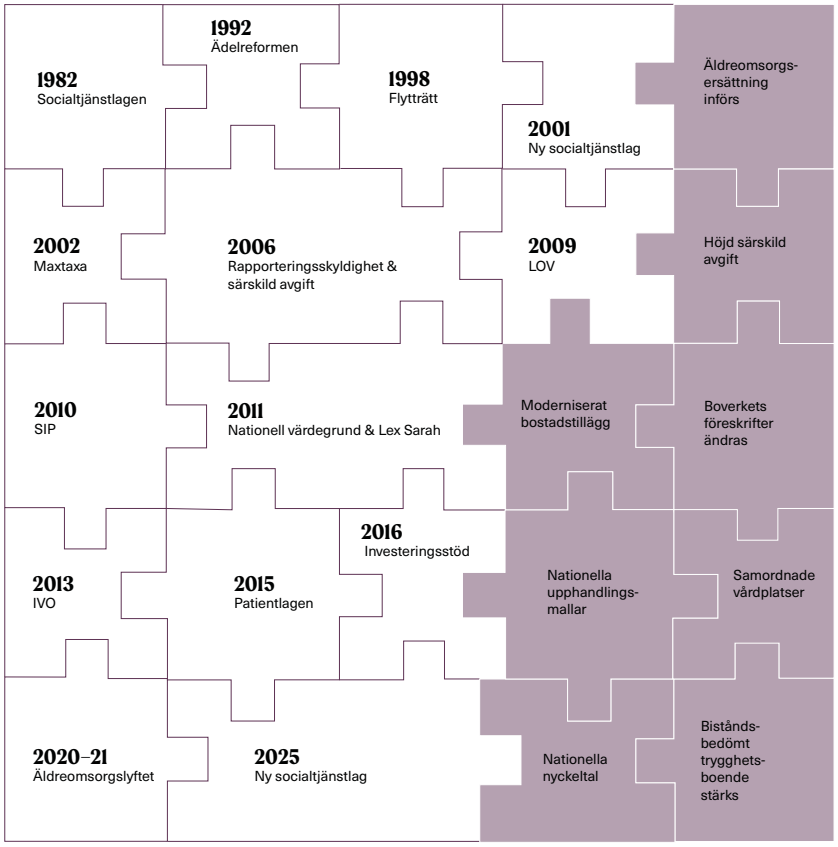
Frågan om särskilda bostäder för äldre behöver flyttas från att behandlas som en kommunal omsorgs- och fastighetsfråga till att förstås som en nationell systemfråga. Utan bättre samordning mellan ansvar, finansiering, planering och incitament är bedömningen att byggandet fortsatt kommer understiga behoven.

REFORMAGENDA

Det svenska systemet för särskilda bostäder för äldre kan liknas vid ett pussel som lappats och lagats sedan Ädelreformen 1992. Under åren har bitar lagts till, tagits bort och flyttats runt – genom nya boendeformer, förändrade upphandlingsmodeller, justerade bidragssystem och ökade ambitioner om kvarboende.

I nästa kapitel presenteras rapportens reformagenda. Reformerna syftar till att bidra till såväl ett systemskifte som konkreta förbättringar för att stärka incitamenten och möjliggöra fler – och rätt – särskilda bostäder för äldre.

Baserat på den bakomliggande analysen föreslår vi åtta reformer inom fem olika fokusområden.



Ett lappat system – som behöver nya bitar

Källa: Illustration Juni Strategi

Reformagenda

I de föregående kapitlen har ekonomiska och strukturella hinder som motverkar byggandet av särskilda bostäder för äldre analyserats. Genom att belysa incitamentsstrukturer, regelverk och underliggande system har det faktum att nuvarande förutsättningar i flera avseenden motverkar nyproduktion påvisats.

I reformagendan riktas fokus framåt med förslag som syftar till att stärka incitamenten, förbättra förutsättningarna och bidra till att bygga fler – och rätt – särskilda bostäder för äldre.

Reformagenda – kortversion

Bakgrund: Kommunerna underleverar vård- och omsorgsboenden i förhållande till behovet som finns idag och som kommer finnas framöver. Detta beror dels på att incitamenten inte är tillräckliga, men även på att kommunen saknar de resurser som krävs för att tillfredsställa behovet. Genom att stärka kraven på kommunerna samtidigt som de ekonomiska förutsättningarna förbättras och privat kapital i högre utsträckning kan mobiliseras, kan ett ökat byggande nås för fler och bättre särskilda bostäder för äldre.

Målbild: Ett system där äldre får rätt boende i rätt tid, där kommuner har incitament att planera långsiktigt, där anhöriga inte blir systemets dolda bärande resurs och där fastighetsägare samt bygg- och omsorgsaktörer kan investera.

Hindren för att möta framtidens behov av vård- och omsorgsbostäder är många och finns på flera nivåer. Därför krävs förändringar inom flera områden som tillsammans skapar incitament för fler och bättre boenden för äldre. Äldres möjlighet att välja, påverka och få tillgång till rätt boende i rätt tid behöver stärkas.

Nedan presenteras rapportens reformagenda.

1. Inför en äldreomsorgsersättning för äldre med stora omsorgsbehov. En statligt finansierad behovsersättning som följer individen samt stärker valfriheten och kommunernas möjlighet att planera för fler boenden.

2. Skärp konsekvenserna när beslut inte verkställs i tid. Höj de särskilda avgifterna vid ej verkställda beslut, så att det inte är billigare för kommuner att låta äldre vänta än att ordna den plats de har rätt till.

3. Förenkla planering och byggande. Ändra Boverkets föreskrifter så att vårdbostäder ryms i användningen Bostad och sänk parkeringskraven.

4. Modernisera bostadstillägget. Anpassa villkoren till dagens inkomst- och kostnadsnivåer, så att äldre ges skäliga förutsättningar att flytta till rätt boende.

5. Inför nationella upphandlingsmallar. Gör det enklare för kommuner att upphandla byggnation, förhyrning och drift av vård- och omsorgsboenden.

6. Samordna vårdplatser regionalt. Ge länsstyrelserna ansvar att samordna kommuners behov och gör det möjligt att samverka och investera över kommungränser.

7. Stärk biståndsbedömt trygghetsboende som boendeform. Ändra socialtjänstlagen så att biståndsbedömt trygghetsboende stärks som boendeform när behov inte kan tillgodoses i ordinärt boende. Boendeformen blir ett viktigt mellansteg mellan vanliga bostaden och vård- och omsorgsboende.

8. Inför nationella nyckeltal för äldreboenden. Ersätt dagens bristfälliga uppföljning med obligatorisk kommunal redovisning av behov, beslut, väntetider, kapacitet och planerat byggande.

Reformagenda – förklaringar

> *Synen att äldre personer med vård- och omsorgsbehov är en kommunal belastning måste förändras.*

1. Inför en äldreomsorgsersättning för äldre med stora omsorgsbehov

Dagens finansierings- och ansvarsfördelning skapar inte tillräckligt starka incitament för att långsiktigt planera för fler vård- och omsorgsbostäder. Vård- och omsorgsboenden innebär betydande etablerings- och driftkostnader för kommunerna. Samtidigt kan omsorg i ordinärt boende på kort sikt framstå som ett mindre kostsamt alternativ för kommunen, även när det samlade behovet egentligen talar för ett annat boende. Kostnaderna försvinner dock inte. När äldre med omfattande vård- och omsorgsbehov blir kvar i ordinärt boende riskerar en större del av ansvaret att förskjutas till anhöriga, hälso- och sjukvården och den enskilde själv. Det kan leda till ökade samhällskostnader, större belastning på närstående och sämre livskvalitet för den äldre.

I tätare regioner finns dessutom en risk att kommuner med ett större utbud av äldreboenden får bära ett oproportionerligt stort ansvar. Om äldre med omfattande vård- och omsorgsbehov flyttar till kommuner där det finns större tillgång till boenden kan kostnaderna hamna där, medan dagens finansieringssystem inte fullt ut kompenserar för skillnader i behov, demografi och faktisk omsorgsbelastning.

Vi föreslår därför att en äldreomsorgsersättning för äldre med omfattande vård- och omsorgsbehov utreds. Med äldreomsorgsersättning avses här en statligt finansierad behovsersättning till kommuner, kopplad till äldre personer med biståndsbeslut och omfattande vård- och omsorgsbehov.

Syftet är att resurser i större utsträckning ska följa individens vård- och omsorgsbehov och bidra till att kommunerna får bättre ekonomiska förutsättningar att planera, finansiera och tillhandahålla rätt boende i rätt tid. Det skulle även stärka äldres rättigheter och valfrihet såsom ekonomiska möjligheter att flytta, välja boende på rätt plats i rätt tid samt möjlighet att flytta närmare anhöriga.

En sådan modell bör utformas så att den stärker kommunernas långsiktiga planeringsförutsättningar, minskar ekonomiska drivkrafter som kan bidra till alltför restriktiva biståndsbedömningar och skapar bättre förutsättningar för ett mer varierat utbud av boendeformer och utförare.

Äldreomsorgsersättningen bör samtidigt utformas med respekt för kommunernas ansvar och den individuella behovsprövningen enligt socialtjänstlagen. Den ska inte ersätta biståndsbedömningen, utan fungera som ett ekonomiskt verktyg som gör det lättare att omsätta beviljade behov i faktisk tillgång till boende och omsorg. Rätt utformad kan en äldreomsorgsersättning bidra till ett mer behovsstyrt system, där äldre med omfattande vård- och omsorgsbehov inte blir en ekonomisk risk för den enskilda kommunen och där resurser, ansvar och planeringsförutsättningar hänger bättre samman.

2. Skärp konsekvenserna när beslut inte verkställs i tid

Det är mycket viktigt att personer som beviljats bistånd till vård- och omsorgsboende skyndsamt får tillgång till den insats de har rätt till. Många befinner sig i ett skede där behoven är omfattande och där väntan riskerar att få allvarliga konsekvenser för både den äldre och de anhöriga. Enligt socialtjänstlagen ska beslut verkställas inom skälig tid och långvariga dröjsmål kan leda till att kommunen åläggs att betala en särskild avgift efter ansökan från IVO och prövning i förvaltningsrätten. Trots detta har många kommuner betydligt längre väntetider än tre månader.

Vi föreslår därför att nivåerna på de särskilda avgifter som kan utdömas vid ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen ses över och höjs. Syftet är att skapa starkare incitament för kommunerna att planera för tillräcklig kapacitet och säkerställa att äldre som har beviljats vård- och omsorgsboende också får tillgång till insatsen inom rimlig tid.

IVO:s uppdrag bör även stärkas så att tillsynen tydligare kan omfatta kommuner där avslag på ansökningar om vård- och omsorgsboende återkommande ändras av förvaltningsrätten till den enskildes fördel. Möjligheten att införa en särskild avgift eller annan sanktion vid systematiskt restriktiva biståndsbedömningar, som efter domstolsprövning visar sig ha fördröjt den enskildes tillgång till beviljad insats, bör utredas. Höjda särskilda avgifter bör utformas så att de stärker individens rättigheter och skapar incitament att både planera för och agera på ökade vård- och omsorgsbehov.

> *Förutsättningar för att bygga nya vård- och omsorgsbostäder behöver förbättras*

3. Förenkla planering och byggande

Vård- och omsorgsbostäder behöver ges bättre förutsättningar i den kommunala planeringen. När behovet är identifierat och beslut om etablering finns bör planprocessen inte i onödan fördröja tillkomsten av nya boenden.

Vi föreslår därför att Plan- och bygglagen (PBL) ses över i syfte att tydliggöra att vård- och omsorgsbostäder ska kunna inrymmas på mark som är detaljplanerad för bostadsändamål, när boendets utformning och användning är förenlig med bostadsändamålet.

En sådan förändring skulle minska osäkerheten i planeringen och underlätta för kommuner, fastighetsägare och byggherrar att snabbare få fram fler ändamålsenliga boenden.

Även parkeringskraven bör anpassas till boendeformens faktiska behov. De boende har i regel inte egen bil, samtidigt som boendet behöver god tillgänglighet för personal, anhöriga, färdtjänst, leveranser och vårdtransporter. En mer ändamålsenlig parkeringsnorm skulle kunna minska kostnader, frigöra mark och förbättra förutsättningarna för nyproduktion av vård- och omsorgsbostäder.

4. Modernisera bostadstillägget

Äldre är en ekonomiskt heterogen grupp. Vissa har mycket små marginaler, andra har större ekonomiska tillgångar. Gemensamt för den grupp som har omfattande vård- och omsorgsbehov är dock behovet av moderna, tillgängliga och ändamålsenliga boenden. I många fall innebär det nyproducerade vård- och omsorgsbostäder med högre hyror än i det äldre beståndet.

När hyrorna är höga påverkas både den äldres ekonomi och kommunens möjlighet att ta ut omsorgsavgift. För den enskilde kan flytten till ett mer ändamålsenligt boende innebära små ekonomiska marginaler. För kommunen kan ett högre hyresuttag minska brukarens avgiftsutrymme och därmed den omsorgsavgift som kommunen kan ta ut. Bostadstillägget har därför en central betydelse för både individens betalningsförmåga och kommunens ekonomiska incitament.

Dagens regelverk för bostadstillägg speglar dock inte fullt ut dagens boendekostnader, äldres ekonomiska förutsättningar eller de hyror som ofta följer av nyproducerade och tillgänglighetsanpassade boenden. Det riskerar att göra det svårare för äldre att flytta till rätt boende, samtidigt som kommunernas incitament att möjliggöra nya vård- och omsorgsbostäder försvagas.

Vi föreslår därför att regelverket för bostadstillägg moderniseras. Syftet bör vara att stödet bättre ska spegla dagens boendekostnader och ekonomiska förutsättningar samt framtidssäkras genom en indexering som i högre grad följer den allmänna inkomst- och kostnadsutvecklingen.

Inom ramen för en sådan översyn bör även förmögenhetens påverkan på bostadstillägget analyseras. Dagens regler kan innebära att äldre med begränsade löpande inkomster, men med vissa tillgångar, får svårt att kvalificera sig för bostadstillägg även när de har behov av ett mer ändamålsenligt boende. Samtidigt kan systemet skapa skillnader mellan personer beroende på kunskap om regelverket och möjlighet att få hjälp med ekonomisk planering, exempelvis att förmögenheten eller fastigheter kan ges som gåva eller förtida arv.

En möjlig reform är att minska förmögenhetens direkta påverkan på bostadstillägget och att knyta relevanta gränsvärden till inkomstbasbeloppet i stället för prisbasbeloppet. Det skulle stärka stödets koppling till den allmänna inkomstutvecklingen och göra systemet mer långsiktigt hållbart. Målet bör vara att bostadstillägget inte ska motverka flytt till ett tryggt, tillgängligt och ändamålsenligt boende när behovet finns.

> *Kommuners möjlighet att strategiskt använda olika upphandlingsmodeller för att skapa fler vård- och omsorgsbostäder behöver förbättras*

5. Inför nationella upphandlingsmallar

Kommuners val av modell för vård- och omsorgsboenden bör utgå från långsiktiga strategiska avvägningar. Det gäller exempelvis om kommunen ska äga eller hyra fastigheter, bedriva verksamhet i egen regi eller anlita externa aktörer. Olika modeller innebär olika fördelning av ansvar, risk, rådighet och flexibilitet.

Att äga vårdfastigheter kan ge lägre kostnader över tid och större rådighet, men innebär samtidigt ett större investeringsansvar och en högre risk om behoven förändras. Att hyra lokaler eller upphandla extern drift kan minska kommunens investeringsrisk och ge större flexibilitet, men ställer höga krav på beställarkompetens, avtalsutformning och uppföljning. Det är dessa strategiska avvägningar som bör ligga till grund för kommunens beslut om hur äldreomsorgen organiseras.

I praktiken påverkas valet ofta av att upphandling av vårdfastigheter och omsorgsdrift upplevs som komplext, resurskrävande och juridiskt riskfyllt. Kommuner kan därför avstå från möjliga lösningar eller utforma upphandlingar med omfattande krav som inte alltid är nödvändiga för att säkerställa kvalitet och långsiktig funktion. Resultatet kan bli långa processer, färre anbud, ökad risk för överprövningar och mindre ändamålsenliga lösningar.

Vi föreslår därför att nationella standardmallar tas fram för upphandling av byggnation av vårdfastigheter, förhyrning av vårdfastigheter och drift av vård- och omsorgsboenden.

Syftet är inte att begränsa kommunernas handlingsutrymme, utan att ge ett bättre stöd för träffsäkra, rättssäkra och effektiva upphandlingar. Mallarna bör innehålla relevanta och nödvändiga krav som säkerställer kvalitet, funktion och leverans i linje med kommunens behov, samtidigt som onödigt administrativt betungande krav begränsas.

Nationella standardmallar kan bidra till kortare ledtider, ökad förutsebarhet och bättre konkurrens. De skulle också underlätta för kommuner, byggaktörer, fastighetsägare och omsorgsutförare att förstå förutsättningarna och lämna relevanta anbud.

Uppdraget att ta fram mallarna bör ges till Boverket i samverkan med Adda och Upphandlingsmyndigheten. Arbetet bör föregås av en utredning där kommuner, idéburna aktörer, privata utförare, fastighetsägare och byggaktörer ges möjlighet att bidra med erfarenheter och kunskap. Mallarna bör därefter följas upp och uppdateras regelbundet.

6. Samordna vårdplatser regionalt

Det finns behov av ökad regional samverkan för att säkerställa ett tillräckligt och mer varierat utbud av särskilda bostäder för äldre. I många kommuner är det egna behovet av nya platser relativt begränsat, ibland endast ett tiotal platser. Samtidigt kräver ett nytt vård- och omsorgsboende ofta en större volym för att bli ekonomiskt och verksamhetsmässigt hållbart.

Det innebär att flera kommuner kan ha ett tydligt behov av fler platser, utan att var och en på egen hand har tillräckligt underlag för att motivera en ny etablering eller upphandling. Genom regional samverkan kan flera kommuners behov samlas och skapa bättre förutsättningar för nya boenden, högre beläggning och mer kostnadseffektiva lösningar.

Regional samverkan kan ske genom gemensamma upphandlingar, samordnad planering eller regionala valfrihetslösningar enligt LOV. Sådana modeller kan också stärka äldres valfrihet genom att öka tillgången till olika boendeformer och utförare inom ett större geografiskt område.

Vi föreslår därför att länsstyrelserna får ett utökat uppdrag med att samordna kommunernas behov av vård- och omsorgsplatser.

Syftet bör vara att underlätta gemensamma upphandlingar, regionala LOV-samarbeten och andra samverkansmodeller som gör det möjligt att samla efterfrågan och skapa bättre förutsättningar för nya etableringar. Ett sådant uppdrag bör utformas så att kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen kvarstår, men att länsstyrelserna ges en stödjande och samordnande roll i frågor där behoven och marknadsförutsättningarna sträcker sig över kommungränser. Det skulle kunna bidra till bättre planeringsunderlag, stärkt valfrihet och mer effektiv användning av både kommunala och privata resurser.

> *Kravställandet gällande fler biståndsbedömda trygghetsboenden för äldre, s.k. mellanboenden, behöver stärkas.*

7. Stärk biståndsbedömt trygghetsboende som boendeform.

Det saknas i dag ett tillräckligt utbyggt mellansteg mellan hemtjänst i ordinärt boende och vård- och omsorgsboende. För äldre som behöver mer trygghet, stöd, service och social gemenskap, men inte heldygnsomsorg, kan biståndsbedömt trygghetsboende fylla en viktig funktion.

När biståndsbedömt trygghetsboende infördes var syftet att skapa en boendeform som kunde möta behov mellan ordinärt boende och vård- och omsorgsboende samt motverka ofrivillig ensamhet bland äldre. Trots detta har utbyggnaden varit begränsad och boendeformen används i dag i liten omfattning.

En förklaring är att biståndsbedömt trygghetsboende i praktiken ofta framstår som ett frivilligt åtagande för kommunerna. Vid lägre eller mer måttliga omsorgsbehov kan det dessutom på kort sikt framstå som mer ekonomiskt för kommunen att bevilja hemtjänst i ordinärt boende, även när den samlade livssituationen talar för en tryggare boendeform. Behov av social gemenskap, trygghet och minskad isolering riskerar därmed att väga för lätt i bedömningarna.

Vi föreslår därför att socialtjänstlagen ses över i syfte att ge biståndsbedömt trygghetsboende en tydligare rättslig ställning och en mer likvärdig tillämpning över landet.

Boendeformen bör kunna beviljas när den enskildes behov av trygghet, stöd, service och social gemenskap inte kan tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt i ordinärt boende, men behovet ännu inte motsvarar vård- och omsorgsboende.

En sådan reform skulle stärka äldres valfrihet och självbestämmande, samtidigt som den kan bidra till att minska risken för att äldre blir kvar i ordinärt boende längre än vad som är tryggt och hållbart.

Biståndsbedömt trygghetsboende kan då bli ett tydligare och mer användbart mellansteg mellan den vanliga bostaden och vård- och omsorgsboendet.

I takt med att fler lever längre och håller sig friska högre upp i åldrarna väntas behovet av trygghetsboenden öka. För att möta utvecklingen behöver planeringen och utbyggnaden komma i gång i tid. Fler biståndsbedömda trygghetsboenden kan också bidra till att avlasta behovet av vård- och omsorgsboenden, genom att äldre får tillgång till rätt boende tidigare i behovstrappan.

> *Uppföljningen av hur kommunerna arbetar med äldreomsorgen behöver stärkas*

8. Inför nationella nyckeltal för äldreboenden

I dag finns statistik om äldreomsorgen spridd över flera system och källor. Det gör det svårt att skapa en samlad och rättvisande bild av behov, beslut, väntetider, kapacitet och planerat byggande.

En central källa för att följa tillgången till särskilda bostäder för äldre är Boverkets bostadsmarknadsenkät. Den ger viktig information, men är inte tillräcklig för att beskriva den faktiska tillgången till vård- och omsorgsboenden och biståndsbedömda trygghetsboenden. Uppgifterna bygger i hög grad på kommunernas egna bedömningar och kvaliteten i inrapporteringen kan variera beroende på organisation, ansvarsfördelning och tolkning.

Det finns också en obalans i dagens uppföljning. När en person har beviljats bistånd finns tillsyn och uppföljning kopplad till ej verkställda beslut. Vid avslag sker däremot ingen motsvarande systematisk uppföljning, om beslutet inte överklagas. Det gör att viktiga delar av behovsbilden riskerar att förbli osynliga.

Vi föreslår därför att dagens uppföljning kompletteras med ett nationellt system för rapportering av relevanta nyckeltal inom äldreomsorgen.

Syftet är att ge staten, kommunerna och berörda aktörer ett bättre underlag för planering, uppföljning och långsiktiga investeringar.

Rapporteringen bör omfatta antal ansökningar, beviljade och avslagna biståndsbeslut, överklaganden samt domar där kommunens beslut ändras till den enskildes fördel. Kommunerna bör också rapportera väntetider till verkställighet, särskilda avgifter vid ej verkställda beslut samt hur stor andel av omsorgen som utförs i offentlig, idéburen respektive privat regi.

Därutöver bör kommunerna rapportera uppgifter om utbudet av vård- och omsorgsboenden och biståndsbedömda trygghetsboenden, exempelvis antal platser, ledig kapacitet samt planerade och pågående byggnationer.

Nyckeltalen bör tas fram årligen och kvalitetssäkras inom kommunen innan de rapporteras vidare. Länsstyrelserna kan ges en samordnande roll och Boverket bör få i uppdrag att sammanställa en nationell lägesbild till regeringen.

Ett sådant system skulle göra det lättare att identifiera skillnader mellan kommuner, följa utvecklingen över tid och säkerställa att planeringen av äldreboenden bygger på faktiska behov snarare än enbart på övergripande bedömningar. Nyckeltalen bör även kunna användas som underlag i kommunernas arbete med bostadsförsörjning.

Begreppslista

Anhörigomsorg
Omsorg, stöd eller hjälp som ges av anhöriga, närstående, grannar eller vänner till en äldre person. Anhörigomsorg kan omfatta praktisk hjälp, tillsyn, socialt stöd, samordning av vårdkontakter och akuta insatser. I rapporten används begreppet för att beskriva den informella omsorg som i praktiken ofta kompenserar för brister i det offentliga omsorgssystemet.

Avgiftsutrymme
Det ekonomiska utrymme som avgör hur hög omsorgsavgift en kommun får ta ut av en brukare. Avgiftsutrymmet beräknas utifrån brukarens inkomster efter att förbehållsbeloppet har räknats av.

Beläggningsgrad
Andelen platser eller lägenheter i ett boende som är uthyrda eller används. För särskilda boenden är hög beläggningsgrad ofta avgörande för att driftsekonomin ska gå ihop, eftersom verksamheten har höga fasta kostnader.

Beläggningsgaranti
En garanti, ofta från kommunen, om att ett visst antal platser i ett boende kommer att användas eller ersättas. En beläggningsgaranti kan minska den ekonomiska risken för en aktör som bygger, äger eller driver ett särskilt boende.

Biståndsbedömt boende
Boendeform som kräver ett biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Det innebär att kommunen först bedömer individens behov innan personen får rätt att flytta till boendet.

Biståndsbedömt trygghetsboende, BBT
En boendeform för äldre personer som behöver stöd, hjälp i boendet och lättillgänglig service, men som inte har behov av vård och omsorg dygnet runt. Boendeformen infördes 2019 och kräver biståndsbeslut. I rapporten beskrivs BBT som ett möjligt mellanboende mellan ordinärt boende och vård- och omsorgsboende.

Biståndsbeslut
Kommunalt beslut om att en individ har rätt till en viss insats enligt socialtjänstlagen. Det kan exempelvis handla om hemtjänst, särskilt boende eller biståndsbedömt trygghetsboende.

Boendeform
Typ av boende som svarar mot olika behov, exempelvis ordinärt boende, seniorboende, trygghetsboende, biståndsbedömt trygghetsboende eller vård- och omsorgsboende.

Bostadstillägg
Ett ekonomiskt stöd som pensionärer kan ansöka om för att täcka boendekostnader. Stödets storlek påverkas bland annat av pension, boendekostnad, civilstånd och förmögenhet. I rapporten analyseras hur bostadstilläggets utformning påverkar brukarens betalningsförmåga och kommunens incitament att bygga nytt.

Brukare
Person som tar emot vård, omsorg eller andra insatser från kommunen eller en vård- och omsorgsaktör.

Byggherre
Den aktör som ansvarar för att planera och genomföra ett byggprojekt. Byggherren kan vara en privat aktör, kommun, fastighetsbolag eller annan organisation.

Byggrätt
Rätten att bygga på en viss fastighet eller markyta enligt detaljplan. Värdet på byggrätten påverkas av vad marken får användas till och vilken ekonomi projektet bedöms ha.

BME, Bostadsmarknadsenkäten
Boverkets årliga enkät till kommunerna om läget på bostadsmarknaden. I rapporten används BME som en källa för att beskriva kommunernas bedömning av tillgången på särskilda bostäder för äldre.

Detaljplan, DP
Kommunalt planinstrument som reglerar hur mark och vatten får användas och bebyggas. För att bygga nya särskilda boenden krävs ofta att detaljplanen möjliggör sådan användning.

Driftsperspektiv
Det ekonomiska perspektiv som avser den aktör som driver omsorgsverksamheten i ett särskilt boende. I kalkylen omfattar driftperspektivet bland annat kostnader för personal, lokalhyra och övrig drift samt intäkter från vårdpeng och hyra från de boende.

Egen regi
När kommunen själv ansvarar för att utveckla, äga och driva ett särskilt boende. Egen regi ger kommunen hög rådighet, men innebär också att kommunen bär investeringar, driftansvar och ekonomisk risk.

Exploateringsekonomi
Den ekonomiska kalkyl som avgör om ett byggprojekt är lönsamt att genomföra. Exploateringsekonomin påverkas bland annat av markpris, byggkostnader, hyror, avkastningskrav och alternativ markanvändning.

Fastighetsaffären
Den del av ett särskilt boende-projekt som avser utveckling, ägande och förvaltning av fastigheten. Fastighetsaffären kan hanteras av kommunen, en privat fastighetsägare eller annan aktör.

Fastighetsägare
Den aktör som äger och förvaltar byggnaden där boendet finns. Fastighetsägaren hyr ofta ut lokalerna till den aktör som driver omsorgsverksamheten.

Formell omsorg
Omsorg som utförs av anställd personal inom kommunal, privat eller idéburen verksamhet. Formell omsorg skiljer sig från informell omsorg, som ges av anhöriga eller andra närstående.

Förbehållsbelopp
Det belopp som en brukare ska ha kvar för personliga levnadskostnader efter att hyra, mat och omsorgsavgift har betalats. Förbehållsbeloppet används vid beräkning av avgiftsutrymme.

Förmögenhetsprövning
Prövning av en persons tillgångar vid bedömning av rätt till ekonomiskt stöd, exempelvis bostadstillägg. I rapporten diskuteras hur förmögenhetsprövningen kan påverka äldres möjlighet att få bostadstillägg.

Hemtjänst
Kommunal omsorgsinsats som ges i den äldres ordinarie bostad. Hemtjänst kan omfatta personlig omsorg, service, tillsyn och praktisk hjälp.

Hälso- och sjukvård
Medicinska insatser som ges av region, kommun eller annan vårdgivare. I rapporten behandlas hälso- och sjukvården som en del av de samhällsekonomiska kostnaderna för äldreomsorgen.

Icke biståndsbedömt boende
Boendeform som inte kräver biståndsbeslut från kommunen. Seniorboende och trygghetsboende är exempel på sådana boenden.

Idéburen välfärd
Idéburen välfärd bedrivs av självständiga organisationer med allmännyttigt syfte där överskott återinvesteras i verksamheten istället för att delas ut till ägare.

Informell omsorg
Stöd och hjälp som ges utanför det formella vård- och omsorgssystemet. Det kan exempelvis vara anhöriga som hjälper till med tillsyn, mat, transporter, kontakter med vården eller praktiska sysslor.

KALP, kvar-att-leva-på-belopp
Det belopp en brukare har kvar efter att nödvändiga kostnader, exempelvis hyra, mat och omsorgsavgift, har betalats. I rapporten används KALP för att analysera hur olika hyresnivåer påverkar brukarens ekonomi.

Kallstart
Situation där ett nytt boende öppnar med låg beläggning samtidigt som verksamhetens fasta kostnader redan har börjat löpa. Kallstart innebär en ekonomisk risk, särskilt eftersom särskilda boenden kräver personal och drift från första dagen.

Kolada
En databas med statistik och nyckeltal om kommuner och regioner. I rapporten används Kolada som en av de kvantitativa datakällorna.

Kommunal genomförandekapacitet
Kommunens förmåga att planera, upphandla, finansiera och genomföra projekt. Bristande genomförandekapacitet kan leda till att nya boenden försenas eller inte blir av.

Kommunal rådighet
Kommunens möjlighet att styra över exempelvis lokalisering, antal platser, upphandling, ersättningsnivåer och planering. Hög rådighet innebär större kontroll, men ofta också större ansvar och risk.

Lokalhyra
Hyra som omsorgsoperatören betalar till fastighetsägaren för de lokaler där verksamheten bedrivs. Lokalhyran är en central kostnad i driftperspektivet.

LOU, lagen om offentlig upphandling
Regelverk som styr hur offentliga aktörer ska upphandla varor, tjänster och byggentreprenader. I rapporten behandlas LOU som en möjlig modell för att upphandla särskilda boenden eller drift av omsorgsverksamhet.

LOV, lagen om valfrihetssystem
Regelverk som gör det möjligt för brukare att välja mellan godkända utförare inom ett valfrihetssystem. Inom äldreomsorgen kan LOV användas för exempelvis särskilda boenden, men förekomsten är begränsad.

Markanvisning
Kommunalt beslut om att ge en aktör ensamrätt att under en viss tid förhandla om att utveckla ett område. Markanvisning är ett viktigt verktyg i planering och genomförande av nya boenden.

Markpris
Det pris en aktör betalar för att förvärva mark eller byggrätt. I rapporten visas att markpriset är avgörande för om kalkylen för ett särskilt boende går ihop.

Maxtaxa
Det högsta belopp en kommun får ta ut i omsorgsavgift. Maxtaxan begränsar kommunens möjliga intäkter från brukaren.

Mellanboende
Samlingsbegrepp för boendeformer mellan ordinärt boende och vård- och omsorgsboende. Mellanboenden kan exempelvis svara mot behov av trygghet, service och social samvaro utan att kräva heldygnsomsorg.

Minimibelopp
Ett lagstadgat belopp som ska täcka brukarens normala levnadskostnader. Minimibeloppet används vid beräkning av förbehållsbelopp och omsorgsavgift.

Nyproduktion
Nya bostäder eller lokaler som byggs från grunden. I rapporten används begreppet främst om nybyggda särskilda boenden eller vård- och omsorgsboenden.

Omsorgsavgift
Avgift som kommunen tar ut av brukaren för vård- och omsorgsinsatser. Avgiften beror på brukarens avgiftsutrymme och får inte överstiga maxtaxan.

Omsorgsoperatör
Den aktör som driver omsorgsverksamheten i ett boende. Operatören kan vara kommunal, privat eller idéburen.

Ordinärt boende
Den bostad där en person bor på den ordinarie bostadsmarknaden, exempelvis villa, bostadsrätt eller hyresrätt. Omsorg i ordinärt boende ges ofta genom hemtjänst, hemsjukvård och tekniska hjälpmedel.

Platsgaranti
En garanti om att kommunen ersätter eller använder ett visst antal platser i ett boende. Platsgaranti kan minska risken för låg beläggning och göra nyproduktion mer genomförbar.

Regional vårdpeng
En vårdpeng eller ersättningsnivå som fastställs på regional nivå i stället för av varje enskild kommun. I rapportens reformagenda nämns detta som ett möjligt sätt att minska osäkerhet och variation mellan kommuner.

Riskpremie
Extra avkastningskrav eller kostnad som en investerare kräver för att kompensera för osäkerhet. Instabila regelverk, osäker efterfrågan eller politiska förändringar kan öka riskpremien.

Rådighet
En aktörs möjlighet att påverka beslut, villkor och utfall. I rapporten används begreppet för att beskriva hur ansvar och kontroll ofta är uppdelade mellan kommuner, fastighetsägare, byggherrar och omsorgsaktörer.

Samhällsekonomiska kostnader
De totala kostnaderna för samhället, oavsett vilken aktör som bär dem. I rapporten omfattar detta exempelvis kommunala omsorgskostnader, hälso- och sjukvårdskostnader och informell omsorg.

Seniorboende
Boendeform för äldre, ofta med en nedre åldersgräns, exempelvis 55 år. Seniorboenden kräver normalt inte biståndsbeslut och erbjuder vanliga bostäder som är anpassade för äldre.

SIP, samordnad individuell plan
En plan som ska tas fram när en person har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård, och insatserna behöver samordnas. SIP tydliggör vilka behov personen har, vilka insatser som ska ges, vem som ansvarar för vad och hur uppföljning ska ske.

Skenbar balans
Situation där statistiken ger intryck av att utbud och behov är i balans, trots att andra indikatorer visar på brist. I rapporten används begreppet för att beskriva att kommuner kan uppge balans i utbudet samtidigt som väntetiderna till särskilt boende är långa.

Socialtjänstlagen, SoL
Den lag som reglerar kommunens ansvar för socialtjänst, inklusive äldreomsorg och vissa boendeformer. Särskilt boende och biståndsbedömda insatser regleras genom socialtjänstlagen.

Särskilda bostäder för äldre
Samlingsbegrepp för boendeformer som riktar sig till äldre med behov av stöd, trygghet, service eller omsorg. I rapporten används begreppet främst om vård- och omsorgsboenden och biståndsbedömda boenden.

SÄBO, särskilt boende för äldre
Boende för äldre personer som har omfattande behov av vård, omsorg eller särskilt stöd. SÄBO kräver biståndsbeslut och används ofta synonymt med vård- och omsorgsboende, även om begreppsanvändningen kan variera.

Trygghetsboende
Boendeform för äldre som erbjuder tillgängliga bostäder, gemensamma utrymmen och möjlighet till social samvaro. Trygghetsboenden kräver normalt inte biståndsbeslut, till skillnad från biståndsbedömda trygghetsboenden.

Upphandling
Process där kommunen eller annan offentlig aktör köper varor, tjänster eller entreprenader från externa aktörer. Inom äldreomsorgen kan upphandling avse byggande, fastighetsägande eller drift av boenden.

Upphandlingsmodell
Det sätt på vilket kommunen organiserar ansvar, avtal och ersättning för byggande, ägande eller drift av särskilda boenden. I rapporten diskuteras framför allt egen regi, LOU och LOV.

Valfrihetssystem
System där brukaren kan välja mellan flera godkända utförare. LOV är det regelverk som möjliggör valfrihetssystem inom bland annat äldreomsorg.

”Vite” heter i juridisk mening särskild avgift för ej verkställda beslut
Ekonomisk sanktion som kan utdömas när en kommun inte uppfyller sitt ansvar, exempelvis om beviljade biståndsbeslut inte verkställs inom rimlig tid.

Välfärdsteknik
Tekniska lösningar som används för att stödja äldre i vardagen och öka trygghet, självständighet eller effektivitet i omsorgen. Exempel kan vara larm, sensorer, tillsynsteknik och digitala hjälpmedel.

Verksamhetsaffären
Den del av ett särskilt boende-projekt som avser själva omsorgsverksamheten. Verksamhetsaffären handlar om vem som driver boendet, vilken ersättning som utgår och vilka krav som gäller för omsorgen.

Vård- och omsorgsboende
Boendeform för äldre personer med omfattande behov av vård och omsorg dygnet runt. Boendet kräver biståndsbeslut och omfattar normalt service, personlig omvårdnad och tillgång till hälso- och sjukvårdsinsatser.

Vårdbostad
Bostad eller lägenhet inom ett vård- och omsorgsboende. Begreppet används ofta i kalkyler och fastighetssammanhang för att beskriva de enheter som ingår i ett särskilt boende.

Vårdpeng
Ersättning per person och dygn som finansierar omsorgsverksamheten i ett boende. Vårdpengen är en central intäkt för omsorgsoperatören och påverkar både driftsekonomi och investeringsförutsättningar.

Äldreomsorg
Samlingsbegrepp för de insatser som riktas till äldre personer som behöver stöd, service, vård eller omsorg. Äldreomsorgen omfattar bland annat hemtjänst, särskilt boende, trygghetsinsatser och anhörigstöd.

Överprövning
Juridisk prövning av en offentlig upphandling. Överprövningar kan leda till förseningar och osäkerhet i projekt, särskilt vid komplexa upphandlingar av boenden eller omsorgsverksamhet.

Källförteckning

STATISTIKKÄLLOR
Boverket (inkl. Boverkets Bostadsmarknadsenkät / BME 2014-2026)
Domstolsverket, Specialbeställd detaljerad statistik gällande särskilt boende i socialtjänstlagen (2001:453) och särskild boendeform i socialtjänstlagen 2026
Inspektionen för vård och omsorg (IVO) statistik om väntetider och särskilda avgifter för ej verkställda beslut
Kolada, statistik gällande vård- och omsorgskostnader för äldre, 2026-04-15
Statistiska centralbyrån (SCB), byggande och folkmängd i olika åldrar
SKR, kommungruppsindelning
Socialstyrelsen, data gällande antal platser i särskilda boenden samt genomsnittlig boendetid, 2026-05-10.
Stockholms bostadsförmedling, statistik över hyresnivåer
Upphandlingsmyndigheten, Statistik gällande LOV

RAPPORTER
Edebalk Per Gunnar, 2016, Den nya äldreomsorgen i Sverige, Om framväxten 1965-1993, Lunds Universitet.
Ekman Björn och Ellegård Lina Maria, 2026, Digitaliseringen av svensk vård- och omsorg, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS),
Eriksson Anna, 2024, Särskilt dyrt på särskilt boende, SPF Seniorerna
Inspektionen för vård och omsorg (IVO), **2026,** Lång väntan på beviljade insatser inom äldreomsorgen, Artikelnummer IVO 2026-14
Mtutu Regina Samu, 2025, Exploring housing trajectories in later life and their links to demographic, socioeconomic and health characteristics: the register RELOC-AGE study. Lunds Universitet.
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2025 Vården ur befolkningens perspektiv 65 år och äldre. PM 2025:1
Nilsson, Schneider & Jegermalm, 2025, Anhörigas perspektiv på tiden före, under och efter närståendes flytt till vård- och omsorgsboende, Marie Cederschiöld Högskola
Socialstyrelsen 2026, Vård och omsorg för äldre, Lägesrapport 2026 Artikelnummer: 2026-3-10088
Socialstyrelsen 2024, Förebygg fallolyckor bland äldre, Artikelnummer: 2024-4-9042
Socialstyrelsen, 2022. Fallprevention, en kostnadseffektiv åtgärd? Artikelnummer: 2022-5-7923
Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), **2025** Fördjupad analys av äldreomsorgsbehoven.
Szebehely Marta, 2026, Alternativ till marknadsstyrning av äldreomsorgen, Tankesmedjan Tiden
Vårdföretagarna, 2022, Var ska vi bo på ålderns höst?

DJUPINTERVJUER
För att komplettera och fördjupa faktaunderlagen har även djupintervjuer genomförts med representanter från olika verksamhetsområden.

Ann-Sophie Holgersson, förbundsdirektör, sjukvård och omsorg, Sjukvård och omsorg i Norrtälje (KSON). Intervju genomförd 30 mars 2026.
Göran Stiernstedt, nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvård; ordförande KI samt TioHundra. Intervju genomförd 9 april 2026.
Johan Grip, forsknings- och utbildningschef, Kommuninvest. Intervju genomförd 1 april 2026.
Linda Arvidsson, doktorand i Forskarskolan för Yrkesverksamma inom socialtjänsten, Socialhögskolan, Lunds universitet. Intervju genomförd 25 mars 2026.
Magnus Jegermalm, professor i socialt arbete, Institutionen för socialt arbete, Marie Cederschiöld högskola. Intervju genomförd 1 april 2026.
Susanne Iwarsson, professor, PhD, hedersdoktor, ETP, leg. arbetsterapeut, Institutionen för hälsovetenskaper, Medicinska fakulteten, Lunds universitet. Intervju genomförd 25 mars 2026.

Bräcke diakoni är en idéburen stiftelse med över hundra års erfarenhet av att bedriva verksamheter inom vård, stöd och omsorg. Organisationen bedriver verksamheter på uppdrag av kommuner och regioner och möter människor genom hela livet, bland annat inom äldreomsorg, primärvård, funktionsstöd, rehabilitering och LSS. Bräcke diakoni har inga ägare som ställer vinstkrav; överskottet återinvesteras i verksamheterna för att göra mer för fler, nu och i framtiden. Mer information på www.brackediakoni.se.

Som idéburen aktör inom vård och omsorg har Bräcke diakoni lång erfarenhet av att driva äldreomsorg med fokus på värdighet, trygghet och medmänsklighet. Organisationen arbetar för att utveckla välfärden utifrån människors faktiska behov och driver verksamheter där omsorg, kvalitet och socialt engagemang står i centrum. Inom äldreomsorgen arbetar Bräcke diakoni bland annat med vård- och omsorgsboenden och frågor som rör äldres ensamhet, anhörigas situation och behovet av mer ändamålsenliga boendeformer.

JM är Nordens ledande utvecklare av bostäder och bostadsområden. Verksamheten är fokuserad på nyproduktion av bostäder i attraktiva lägen med tyngdpunkt på storstäder och tillväxtorter i Sverige, Norge och Finland. JM arbetar med ett långsiktigt perspektiv, med hållbarhetsfrågor som en integrerad del av verksamheten. Bolaget omsätter cirka 10 miljarder kronor och har cirka 1 800 medarbetare. JM AB är ett publikt bolag noterat på Nasdaq Stockholm, segmentet Large Cap. Mer information på www.jm.se.

Som samhällsbyggare har JM en lång tradition av att utveckla Särskilda boenden för äldre, SÄBO. Sedan 1993 har JM-koncernen utvecklat 35 boenden eller ca 1900 vårdplatser. Det senaste boendet, Pilhamns Gårdar, med inflyttning 2025 ligger på Ingarö, Värmdö kommun. För närvarande har JM fyra projekt i detaljplaneskede och arbetar kontinuerligt för att skapa fler SÄBO-projekt.

Stenvalvet är ett av Sveriges ledande bolag inom segmentet samhällsfastigheter. Bolaget äger, förvaltar och utvecklar fastigheter där det bedrivs samhällsservice inom bland annat rättsväsende, utbildning, vård och omsorg samt offentliga kontor. Verksamheten bygger på ett långsiktigt ägande och en aktiv förvaltning med fokus på funktionella, hållbara och verksamhetsanpassade lokaler. Per den 31 december 2025 ägde, förvaltade och utvecklade Stenvalvet omkring 110 fastigheter med cirka 600 000 kvadratmeter uthyrningsbar area och ett fastighetsvärde om cirka 16,5 miljarder kronor. Mer information på www.stenvalvet.se.

Som långsiktig ägare och utvecklare av samhällsfastigheter har Stenvalvet erfarenhet av att skapa lokaler för vård och omsorg, inklusive äldreboenden, trygghetsboenden och LSS-boenden. Bolaget arbetar nära sina hyresgäster och utgår från verksamheternas behov för att utveckla ändamålsenliga lokaler för både dagens och morgondagens välfärd. Stenvalvet arbetar kontinuerligt med projekt där samhällsservice och långsiktig fastighetsutveckling möts.

Juni Strategi är ett analys- och strategibolag med bred erfarenhet av att ta fram beslutsunderlag för offentlig sektor, fastighetsägare, samhällsbyggare och andra aktörer som arbetar med plats- och samhällsutveckling. Bolaget arbetar med utredningar och strategiska analyser inom bland annat handel, stadskärnor, bostäder, besöksnäring, etableringar, samhällsservice och regional utveckling. Genom att kombinera datadrivna analyser med lokal marknadsförståelse och strategisk rådgivning hjälper Juni Strategi sina uppdragsgivare att fatta välgrundade beslut i komplexa utvecklingsfrågor. Mer information på www.junistrategi.se.

Som rådgivare inom samhällsutveckling har Juni Strategi erfarenhet av att analysera behov, marknadsförutsättningar och framtida utvecklingsmöjligheter för kommuner, regioner, fastighetsbolag och privata aktörer. Bolaget arbetar ofta i tidiga skeden där frågor om efterfrågan, lokalisering, målgrupper, befolkningsutveckling och långsiktig bärkraft behöver tydliggöras. Inom frågor som rör äldreboenden, samhällsfastigheter och framtidens välfärdsmiljöer bidrar Juni Strategi med analyser som kopplar samman demografiska behov, lokala förutsättningar och strategiska utvecklingsmöjligheter.

Kontaktuppgifter

Simon Backe
Chef kommersiellt och förvaltning, JM AB
simon.backe@jm.se
073-432 52 16

Maude Kardell Wahlbäck
Kommunikationschef och välfärdsstrateg, Bräcke diakoni
maude.kardell@brackediakoni.se
073-270 72 47

Anna Persson
VD, Juni Strategi
anna.persson@junistrategi.se
073-070 34 50

Maria Lidström
VD, Stenvalvet AB
maria.lidstrom@stenvalvet.se
070-678 06 98

Eva Kriegelstein
Affärsutvecklare, Stenvalvet AB
eva.kriegelstein@stenvalvet.se
076-644 20 10