

Socialutskottets yttrande

1986/87:5y

om äldres boende



SoU
1986/87:5y

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över fyra till bostadsutskottet hänvisade motioner som rör frågan om låneregler vid ombyggnad av ålderdomshem. Det gäller motionerna Bo202 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), Bo234 av Margareta Gard och Margit Gennser (m), Bo241 av Nils Carlshamre m. fl. (m) och Bo247 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c).

Utskottet

Bakgrund

Socialutskottet avgav våren 1985 ett yttrande till bostadsutskottet över proposition 1984/85:142 om förbättrade boendeförhållanden för gamla, handikappade och långvarigt sjuka jämte motioner (SoU 1984/85:4y). Utskottet behandlade med anledning av motionsyrkanden begreppet fullvärdiga bostäder, frågan om bostadslånegivning till ålderdomshem samt behovet av flexibilitet vid tillämpningen av de förordade reglerna.

I den ovannämnda *propositionen* diskuterades vilka krav som borde ställas för att bostadslån skulle kunna ges. Bostadsministern erinrade om att enligt bostadsstyrelsens då gällande föreskrifter till bostadsfinansieringsförordningen som villkor för bostadslån bl. a. gällde att en bostad skulle innehålla minst 1 rum och kök, alternativt 1 1/2 rum och kokvrå. När det gällde gruppbostäder godtog en lägre privat standard, om bostäderna var kompletterade med gemensamma utrymmen. Det anfördes vidare att den arbetsgrupp inom kanslihuset som haft i uppgift att överväga vissa frågor rörande de äldres och handikappades boende hade föreslagit att dessa föreskrifter skulle ersättas av krav på att byggandet skulle resultera i *fullvärdiga bostäder*. Som motiv för detta angav arbetsgruppen att valet av utrymmesstandard borde vara en kommunal angelägenhet och bedömas utifrån de boendes behov, den fysiska miljöns förutsättningar och de ekonomiska möjligheterna. Bostadsministern framhöll emellertid (s. 25 f.) att för att det skall vara frågan om en fullvärdig bostad krävs en bostad med alla primära boendefunktioner. Bostaden bör med andra ord uppfylla alla tidigare gällande krav i fråga om ytor, utformning, utrustning och tillgänglighet. Förutom att uppfylla dessa krav ansåg bostadsministern att en bostad för att vara

fullvärdig också skall vara så väl integrerad i bebyggelsen att de boende får förutsättningar för delaktighet och gemenskap med andra. Begreppet fullvärdig bostad var – med den innebörd som angavs – enligt bostadsministrarnas mening lämpligt att läggas till grund för den ändring i bostadsfinansieringsförordningen som föreslogs i propositionen.

Beträffande bostadslån för ombyggnad anfördes i propositionen att sådana i princip borde lämnas endast om bostäderna efter ombyggnad blir i alla avseenden fullvärdiga. Principen om en fullvärdig bostad som villkor för bostadslån borde dock inte hindra att hänsyn tas till särskilda omständigheter i de enskilda fallen eller till de krav på boendemiljö och bostadsutformning som i vissa fall kan behöva ställas för att säkerställa en god vård. Därmed torde också behoven av att anpassa kvalitetskraven till de lokala förutsättningarna i viss utsträckning kunna tillgodoses, anförde bostadsministern.

I propositionen angavs också (s. 26) att viss flexibilitet borde medges i fråga om gruppboendestäder. Det kunde gälla fördelningen av boendefunktioner på privat resp. kollektiv del av bostaden.

Socialutskottet konstaterade i sitt yttrande (s. 4) att motivet för att ersätta detaljerade föreskrifter om utrymmesstandard med begreppet fullvärdig bostad var att utrymmesstandard borde vara en kommunal angelägenhet och bedömas utifrån de boendes behov, den fysiska miljöns förutsättningar och ekonomiska möjligheter. Utskottet erinrade vidare om att det i propositionen framhållits att principen om fullvärdig bostad som villkor för bostadslån inte borde hindra att hänsyn tas till särskilda omständigheter i de enskilda fallen eller till de krav på boendemiljö och bostadsutformning som i vissa fall kan behöva ställas för att säkerställa en god vård. Utskottet delade uppfattningen att det är angeläget att anpassa kvalitetskraven till de lokala förutsättningarna samt konstaterade också att viss flexibilitet enligt propositionen skulle kunna medges i fråga om gruppboendestäder.

Beträffande frågan om också ålderdomshem skulle omfattas av bostadslånegivningen anförde utskottet bl. a. att för att inte långtidssjukvården skall utgöra enda kvarvarande alternativ för de pensionärer som till sist måste flytta från sin ursprungliga bostad, det behövs tillgång till en boendeform inom äldreomsorgen där helinackordering och tillsyn kan ges på ungefär samma sätt som på ålderdomshemmen. Enligt utskottets mening borde det således även i fortsättningen finnas en boendeform som ligger mellan å ena sidan eget boende/servicehusboende och å andra sidan vård inom långtidssjukvården.

Utskottet underströk att det förordade boendet dock kräver en god boendestandard som tillgodoser de äldres anspråk på frihet och integritet. Utskottet beskrev det avsedda boendet på följande sätt: Var och en bör sålunda ha ett eget rum med större utrymme än vad som förekommer i många ålderdomshem och med möjlighet att själv bestämma om möblering o. d. Toalett och dusch måste finnas till varje rum. Kokmöjlighet bör också finnas. Boendet bör grundas på personligt hyreskontrakt. Till boendet skall knytas tillsyn och möjlighet till hjälp dygnet runt.

Utskottet anförde vidare att reglerna för bostadslån borde utformas så att de stimulerar till önskvärd utveckling och omstrukturering inom äldreomsorgen. Enligt socialutskottets mening borde därför reglerna i bostadsfinan-

sieringsförordningen anpassas så att bostadslån kan utgå för att inrätta ett sådant boende som utskottet angav, oavsett om det är frågan om nybyggnad eller om om- och tillbyggnad av ett befintligt ålderdomshem. Utskottet framhöll att vad utskottet förordade var ett självständigt boende, men med mera service och personlig omvårdnad för de boende och med fler kollektiva funktioner i anslutning till bostaden. Vad gällde bostadslån borde därför samma förutsättningar gälla som för andra former av serviceboende. Vad utskottet anfört om bostadslån för ny- och ombyggnad av vissa bostäder för äldre borde enligt utskottets mening ges regeringen till känna.

Då det gällde lån till ombyggnad av befintliga ålderdomshem till servicehus ville utskottet dessutom tillägga att en viss flexibilitet är befogad vid tillämpningen. Utskottet anförde att det borde vara möjligt att göra en helhetsbedömning av kvaliteten i boendet, där hänsyn kan tas till bl. a. kollektiva utrymmen, möjligheter till sociala kontakter, omgivande miljö och även rena trivselvärden. Enligt utskottets mening borde omtanken om de människor som närmast skall bo i lägenheterna vara vägledande.

Bostadsutskottet gjorde vid sin behandling av frågan (BoU 1984/85:24 s. 12) den bedömningen att en sådan boendeform som socialutskottet förordade lät sig förenas med vad i propositionen anförts beträffande kravet på fullvärdiga bostäder samt vad där angivits om behovet av flexibilitet i tillämpningen av kravet när det gäller gruppboendestäder. Beträffande sådana bostäder angavs i propositionen att flexibiliteten kan gälla fördelningen av boendefunktionerna på privat resp. kollektiv del av bostaden. Bostadsutskottet ville för sin del tillägga att det också borde finnas möjligheter att vid ombyggnad i speciella fall och i mindre omfattning – t. ex. med hänsyn till byggnadstekniska förutsättningar – göra avsteg från upprustnings- och utrymmesnormerna dock med bibehållande av den inriktning bostadsutskottet förordat ovan.

Bostadsutskottet ansåg det också möjligt att med tillämpning av de principer som angivits i propositionen i allt väsentligt förverkliga även den form av boende och vård som socialutskottet behandlat i sitt yttrande. För att emellertid klargöra riksdagens uppfattning såvitt avsåg utformningen och finansieringen borde riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad bostadsutskottet sålunda anfört.

Motionerna

I samtliga motioner understryks att riksdagen våren 1985 beslutade om regelförändringar vid ombyggnad av ålderdomshem och att det från utskottets sida betonades att reglerna skulle tillämpas med flexibilitet. Enligt motionärernas uppfattning har detta emellertid inte skett. Tvärtom synes tidigare gällande krav ha skärpts, och i alltför många fall ställs så höga krav att de i praktiken förhindrar en ombyggnad. I motionerna hemställs därför om riksdagsinitiativ för att få tillämpningen av reglerna för ombyggnad av ålderdomshem att överensstämma med riksdagens intentioner.

Bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) gäller beträffande lån som beviljats före den 1 november 1986. För bostadslån som beviljas därefter gäller nybyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:692) och ombyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:693). I 7 § ombyggnadslåneförordningen preciseras vilka krav som skall ställas för att bostadslån skall beviljas, antingen till åtgärder genom vilka utrymmen i hus ställs i ordning till bostäder eller till lokaler för boendeservice (5 § 1), eller till åtgärder i eller i anslutning till hus som medför en väsentlig förbättring av husets tekniska kvalitet eller funktionella kvalitet eller av boendemiljön samt åtgärder för att avhjälpa vissa byggnadstekniska brister (5 § 2). I 7 § andra stycket anges bl. a. att lägenheterna skall uppfylla gällande krav på utrymmes- och utrustningsstandard och bestå av minst 1 rum och kök eller 1 1/2 rum och kokvrå. Det anges vidare att mindre avsteg får göras från kraven om det finns särskilda skäl samt att de närmare föreskrifterna om förutsättningarna för sådana avsteg meddelas av bostadsstyrelsen.

I bostadsstyrelsens föreskrifter om bostadslån m. m. för ombyggnad (BOFS 1986:70 OMB 1) anges bl. a. att avsteg från kravet på fullvärdig bostad får göras i mindre omfattning beträffande rumsstorlek, funktionsmätt och möbleringsutrymme, om planlösningstekniska eller byggnadstekniska skäl hindrar en lösning med högre standard till rimlig kostnad, men att avsteg inte får göras för hela funktioner. Beträffande ombyggnad av bostäder för äldre, handikappade eller långtidssjuka får avsteg även göras från kravet på integrering av sådana bostäder i bebyggelsen, dock endast om ett kvarboende vid en samlad bedömning av olika bostadshänsyn kan anses motiverat.

Om ansökan avser kollektiva boendeformer som alternativ till institutionsvård, får mindre avsteg från gällande krav på utrustnings- och utrymmesstandard göras, exempelvis i fråga om köksutrustning eller den enskilda lägenhetens yta, under förutsättning att sådana avsteg kompenseras av intilliggande gemensamma utrymmen och utrustning. I dessa fall får dock enligt föreskrifterna antalet lägenheter som delar gemensamma utrymmen inte överstiga sex lägenheter, och bostadsgruppen skall ligga i vanliga bostadshus och inte samlokaliseras med andra bostäder av liknande slag.

Utskottets bedömning

Utskottet har som ovan framgått den principiella uppfattningen att den omsorgsform som ålderdomshemmen representerar (servicehus med helinackordering) även fortsättningsvis behövs som boendeform mellan eget boende/servicehus och vård inom långtidssjukvården. Detta innebär dock inte ett bevarande av gamla institutioner med dålig standard. Boendet bör vara självständigt och permanent.

Som utskottet beskrivit ovan är nu gällande förordning och av bostadsstyrelsen utfärdade föreskrifter mycket detaljerade i sin reglering av vilka krav som skall ställas för att bostadslån till ombyggnad skall utgå. Enligt motionärerna har den av riksdagen förordade flexibiliteten inte kommit till uttryck i de tillämpande myndigheternas beslut.

Mot bakgrund härav finner utskottet det nödvändigt att närmare utveckla sin syn på fullvärdigt boende för äldre och behovet av flexibilitet vid tillämpningen av reglerna.

Omsorgen om äldre skall utformas utifrån principerna om normalisering och självbestämmande. Med normalisering avses att insatserna skall underlätta för den enskilde att bo och verka i sin vanliga miljö under så normala förhållanden som möjligt. Självbestämmande förutsätter ett differentierat utbud av stöd och service, ur vilket individen själv kan välja, samtidigt som den personliga integriteten respekteras.

Utskottet har tidigare påpekat att tendensen att allt fler äldre bor kvar allt längre i sin ursprungliga bostad kan medföra att de äldre som ändå måste flytta därifrån då har ett mycket stort omsorgsbehov, dock utan att nödvändigtvis vara i behov av egentlig sjukvård. Ofta kommer de att vara i ganska hög ålder. Bland dessa gamla finns sådana som löper risk att bli socialt och känslomässigt isolerade därför att de saknar anhöriga eller för att de har fysiska eller psyksiska handikapp som gör det svårt för dem att ha kontakt med andra. Många känner också en oro för sin person just för att de blivit så gamla och värdesätter därför tryggheten i att vara omgiven av människor de känner. Många klarar inte heller sådant som att laga mat och diska. Dessa gamla är inte sjuka i vanlig mening men har ett kontinuerligt behov av hjälp med praktiska uppgifter.

För bl. a. dessa grupper kan det enligt utskottets mening ofta vara en utmärkt lösning med ett kollektivt boende av det slag som ålderdomshemmen representerar. En sådan kollektiv boendeform med fast anställd personal tillgodoser såväl de gamlas behov av trygg social och känslomässig kontakt som deras behov av omvårdnad. Utskottet vill dock slå fast att vad som här diskuteras är ett modernt boende anpassat för äldre med stort omsorgsbehov, inte institutionsvård eller institutionsboende.

Då en gammal människa lämnar sin invanda miljö är det viktigt att respekten för hennes integritet upprätthålls. Det nya boendet måste även i kollektivet vara självständigt och den gamla få eget hyreskontrakt på sin bostad. Det boende socialutskottet förordade i sitt yttrande SoU 1984/85:4y innebar som nämnts att varje boende skulle disponera ett rum med större utrymme än vad som för närvarande förekommer i många ålderdomshem och med möjlighet att själv bestämma möblering o. d. samt egen toalett och dusch. De boende borde dessutom ha kokmöjlighet. Det senare behöver enligt utskottets uppfattning inte innebära eget kök eller kokvrå, eftersom många gamla inte kan utnyttja detta. Minst kokskaap skall dock finnas. I anslutning till bostaden bör i dessa fall finnas goda gemensamma utrymmen.

I bostadsstyrelsens föreskrifter om bostadslån för ombyggnad anges vidare att antalet lägenheter som delar gemensamma utrymmen inte får överstiga sex och att bostadsgruppen inte får samlokaliseras med andra bostäder av liknande slag. Bestämmelserna har enligt vad utskottet erfarit sin grund i allmänna bostadspolitiska överväganden, bl. a. angående syftet med bostadslånen. Dessa skall definitionsmässigt utgå för bostäder och inte för t. ex. institutioner. Det boende utskottet förordar är emellertid som ovan anförts självständigt. Det kan inte tillmätas någon större betydelse om sex eller åtta lägenheter delar på vissa gemensamma utrymmen eller om några bostads-

grupper samlokaliseras. Vad som är lämplig storlek på en grupp är – som också framhölls i proposition 1984/85:142 (s. 10) – svårt att ange, eftersom förutsättningarna varierar mycket från fall till fall. Enligt utskottets mening bör därför detta liksom om och i så fall i vilken utsträckning flera gruppboheter bör samlokaliseras avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall.

Sammanfattningsvis vidhåller socialutskottet sin tidigare uttalade uppfattning att bostadslån bör kunna lämnas för ett boende för äldre i behov av mera omfattande hjälp och tillsyn i enlighet med vad utskottet nu angivit. Detta innebär att lånereglerna måste ha en utformning som möjliggör en flexibel tillämpning. De lånereglerna som nu gäller måste därför ändras för att ta hänsyn till vad utskottet angett som norm. Avsteg måste kunna göras från gällande krav på utrustnings- och utrymmesstandard i de fall de kompenseras av en satsning på kollektiva funktioner. Under samma förutsättningar bör man också kunna utesluta hela funktioner, dock ej eget WC och dusch. Minst köksbänk skall dock finnas. Det bör också vara möjligt att göra en friare bedömning av antalet lägenheter i en bostadsgrupp och av hur nära de får ligga andra bostäder av liknande slag. Vägledande för prövningen av frågan om bostadslån bör vara om boendet vid en samlad kvalitativ bedömning framstår som ett gott och fullvärdigt alternativ för dessa äldre.

Det nu anförda bör enligt socialutskottets mening ges regeringen till känna.

Stockholm den 10 mars 1987

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), Kjell Nilsson (s), Ulla Tillander (c), Anita Persson (s), Blenda Littmarck (m), Gunnar Ström (s), Aina Westin (s), Per Arne Aglert (fp), Ann-Cathrine Haglund (m), Inga Lantz (vpk), Ingrid Andersson (s), Stina Gustavsson (c) och Maud Björnemalm (s).