

Socialutskottets yttrande

1984/85:4 y

om förbättrade boendeförhållanden för gamla, handikappade och långvarigt sjuka (prop. 1984/85:142)

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1984/85:142 om förbättrade boendeförhållanden för gamla, handikappade och långvarigt sjuka jämte motioner, såvitt propositionen och motionerna rör socialutskottets beredningsområde. Med anledning av propositionen har följande motioner väckts, nämligen motionerna 1984/85:2999 av Lars Werner m. fl. (vpk), 1984/85:3000 av Margareta Persson (s), 1984/85:3001 av Sylvia Pettersson (s), 1984/85:3002 av Rolf Dahlberg m. fl. (m), 1984/85:3003 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) och 1984/85:3004 av Kjell Mattsson m. fl. (c). Under den allmänna motionstiden har väckts motionerna 1984/85:1137 av Ulla Tillander (c) och Martin Olsson (c) samt 1984/85:2193 av Bengt Westerberg m. fl. (fp).

Motionerna berör bl. a. frågor om ändring av lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m. m., mål och synsätt inom bostadspolitiken, låneregler, bostadsanpassning, tillgänglighet i den yttre miljön, boendeservice och hissinstallationer.

Socialutskottet tar i yttrandet upp frågor om mål och synsätt inom bostadspolitiken samt villkoren för statliga bostadslån, däremot inte bostadsfinansieringens generella utformning.

Utskottet

Regeringen hemställer i propositionen bl. a. att riksdagen skall godkänna vad som i propositionen har förordats i fråga om *mål och synsätt inom bostadspolitiken* för att förbättra boendeförhållandena för gamla, handikappade och långvarigt sjuka. I propositionen anges tre mål för bostadspolitiken, nämligen rätten till frihet och integritet i boendet, rätten till stöd, hjälp och vård i bostadsmiljön och rätten till en god boendestandard. Dessa mål innebär enligt propositionen att alla skall ha rätt till en egen bostad. Många människor som i dag bor på institution skulle kunna skrivas ut till ett självständigt boende om bostadsförhållandena förbättrades och primärvård och hemtjänst byggdes ut. Resurser bör så långt möjligt omfördelas från institutionsvården till hemtjänsten, hemsjukvården och andra öppna vårdformer. En god standard på bostaden är särskilt viktig för människor som behöver hjälp och stöd. Rätten till en god boendestandard avser inte bara förhållandena i den enskilda lägenheten. Också tillgängligheten till lägenhe-

ten och den yttre miljön har stor betydelse. Sammanfattningsvis anser departementschefen att det i hög grad är brister i bostäderna, bostadsförsörjningen, de bostadssociala förhållandena samt i boendeservice som leder till institutionsboende för många gamla, sjuka och handikappade. Många människor som egentligen bara behöver omvårdnad och service vistas på olika institutioner, eftersom andra, mer ändamålsenliga, sätt att tillgodose behoven av lämplig bostad samt stöd, hjälp och vård inte står till buds i tillräcklig omfattning. Åtgärder måste därför, enligt departementschefens mening, snabbt inriktas på att avhjälpa dessa brister. Det innebär krav på en förnyelse av våra bostadsområden. Förnyelsen måste särskilt inriktas på att öka tillgängligheten för människor med funktionshinder, att stärka grannkontakterna och gemenskapen, att förbättra förvaltningen av byggnader och anläggningar och att bygga ut närservicen inom bostadsområdena.

I motionerna 1984/85:2193 och 1984/85:3003 (båda fp) tas upp frågor om rätten till eget boende. Enligt motionärerna behövs ett tioårsprogram för att genomföra att alla får tillgång till ett självständigt boende antingen i en vanlig bostad eller i någon form av serviceboende. Hemtjänsten och hemsjukvården måste byggas ut för att minska institutionsboendet. De institutioner som blir kvar måste byggas om så att alla kan få ett eget rum, anför motionärerna.

Utskottet har tidigare vid flera tillfällen behandlat frågor om äldres levnads- och boendeförhållanden, senast år 1984 i det av riksdagen godkända betänkandet SoU 1983/84:14 och år 1985 i betänkande SoU 1984/85:22. Utskottet har därvid påtalat det angelägna i att omsorgen om äldre människor kan anpassas till individuella behov och att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt, med stöd och hjälp, om de så behöver. Utskottet har vidare i betänkande SoU 1982/83:27 konstaterat att det råder stor politisk enighet kring de handikapp-politiska målen som kommer till uttryck i det handlingsprogram i handikappfrågor som utarbetats av beredningsgruppen för det internationella handikappåret (SOU 1982:46). I handlingsprogrammet slås fast att handikappade skall ha samma möjlighet som andra att välja bostadsort och bostadsform och att handikappade har rätt till en egen bostad. Endast i det fall den enskilde i eget intresse väljer annan boendeform bör sådan komma i fråga.

Utskottet konstaterar att det för närvarande pågår ett intensivt program och planeringsarbete för att minska institutionsboendet. Förslagen i propositionen utgör en etapp i det arbetet. Förslagen skall inte ses isolerade utan ingår i ett större sammanhang där bl. a. den nyligen framlagda propositionen 1984/85:181 om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m. m. ingår som en del. I den propositionen understryks att tyngdpunkten i sjukvården skall ligga hos primärvården. Primärvården får ett vidgat ansvar för bl. a. långtidssjukvården, den psykiatriska vården och hemsjukvården. En central fråga för primärvården blir därför samverkan med de kommunala instanserna, särskilt den sociala hemtjänsten, samt samordningen av olika vårdinsatser. En allmän utgångspunkt för vården av långtidssjuka anges vara att den

enskildes möjligheter att leva och bo på egna villkor – dvs. som vanligt – endast bör begränsas om detta är en förutsättning för att kunna ge en god medicinsk vård. Vidare föreslås i proposition 1984/85:176 om ny lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. bl. a. att de nuvarande vårdhemmen och specialistsjukhusen avvecklas. Vuxna psykiskt utvecklingsstörda skall helst ha en egen bostad och få erforderligt stöd genom socialtjänsten. I andra hand skall landstingskommunen tillhandahålla bostad i form av vad som i den propositionen benämns gruppem. De nämnda propositionerna är för närvarande föremål för behandling i socialutskottet.

Det är således fråga om en allmän strukturförändring mot ett minskat institutionsboende för äldre, handikappade, långtidssjuka, psykiskt sjuka och psykiskt utvecklingsstörda. Utskottet, som i flera olika sammanhang drivit på den utvecklingen, anser att de mål och synsätt som anges i propositionen om förbättrade boendeförhållanden för gamla, handikappade och långvarigt sjuka ligger väl i linje med strävandena på vårdområdet. Socialutskottet ställer sig således bakom den principiella inriktningen i propositionen, ehuru de angivna villkoren för bostadslån ger anledning till vissa uttalanden från utskottets sida (se nedan). Önskemålen i motionerna 2193 (fp) och 3003 (fp) yrkande 1 står inte i motsättning till det i propositionen angivna målet för bostadspolitiken att alla skall ha rätt till en egen bostad.

Det är emellertid angeläget att det tvärdepartementala arbete som legat till grund för betänkandet (SOU 1984:78) Bo på egna villkor fortsätter. Enligt propositionen skall omstruktureringen av vården och boendet följas upp genom en studie av konsekvenserna med avseende på såväl samhällsekonomi som fördelningen av kostnaderna mellan staten, landstingskommunerna, primärkommunerna och enskilda. Formerna för samarbetet mellan kommuner och landsting skall också uppmärksammas. Enligt vad som upplysts har Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet beslutat om ett gemensamt samarbetsprojekt för att studera konsekvenserna av strukturförändringen mot ett minskat institutionsboende. Utskottet vill med anledning härav framhålla att fungerande samverkansformer måste komma till stånd på det lokala planet – främst vad gäller hemhjälp och hemsjukvård – om de intentioner som ligger bakom propositionen skall kunna förverkligas. I detta sammanhang vill utskottet också fästa uppmärksamhet på risken för att ett självständigt boende utan tillräckligt samhällsstöd kan leda till att alltför stora insatser begärs av de anhöriga. De anhörigas hjälp är ofta av utomordentligt stort värde. De får emellertid inte lämnas ensamma i sitt arbete utan måste ges stöd och avlastning genom social hemhjälp och hemsjukvård.

Bostadslån kan lämnas till ny- och ombyggnad av bostadshus. Dessutom kan under vissa förutsättningar bostadslån utgå för ombyggnad av ålderdomshem till servicehus. Bostadslån beviljas däremot inte för sjukvårdslokaler för sluten eller halvöppen vård eller för ålderdomshem.

Enligt bostadsstyrelsens föreskrifter till bostadsfinansieringsförordningen gäller för närvarande som *villkor för bostadslån* bl. a. att en bostad skall innehålla minst 1 rum och kök, alternativt 1 1/2 rum och kokvrå. När det gäller gruppboendestäder godtas en lägre privat standard, om bostäderna är kompletterade med gemensamma utrymmen. I propositionen föreslås dessa föreskrifter ersättas av ett krav på att byggandet skall resultera i *fullvärdiga bostäder*. Departementschefen framhåller att för att det skall vara fråga om en fullvärdig bostad krävs en bostad med alla primära boendefunktioner. Bostaden bör med andra ord uppfylla alla nu gällande krav i fråga om ytor, utformning, utrustning och tillgänglighet. Förutom att uppfylla dessa krav skall bostaden för att vara fullvärdig också vara så väl integrerad i bebyggelsen att de boende får förutsättningar för delaktighet och gemenskap med andra. Viss flexibilitet bör enligt propositionen medges i fråga om gruppboendestäder. Det kan gälla fördelningen av boendefunktioner på privat resp. kollektiv del av bostaden.

I tre motioner tas från olika utgångspunkter upp frågan om innebörden av kravet på fullvärdig bostad. Enligt *motion 1984/85:3000 (s)* bör kravet på fullvärdig bostad omfatta också gruppboendestäder. Ett gruppboende som inte innehåller t. ex. eget hygienutrymme och pentry kommer i praktiken att bli en institution, anför motionären. I *motion 3003 (fp)* anför motionärerna att kravet på fullvärdig bostad bör tillämpas med flexibilitet. Alltför höga krav på utrymmen, köksutrustning o. d. kan försvåra eller förhindra en ombyggnad. En mycket snabb minskning av antalet ålderdomshemsplatser kan också innebära att det blir svårare att få till stånd ombyggnader inom långvården eftersom det blir ett ökat tryck på långvården. I *motion 1984/85:3004 (c)* föreslår motionärerna att upprustnings- och lånereglerna skall få sådan utformning att ålderdomshemmen omfattas. Motionärerna anför bl. a. att kommunerna själva bör få besluta om hur de vill ha boendet för de äldre utformat.

Utskottet konstaterar att motivet för att ersätta detaljerade föreskrifter om utrymmesstandard med begreppet fullvärdig bostad i betänkandet Bo på egna villkor var att utrymmesstandard borde vara en kommunal angelägenhet och bedömas utifrån de boendes behov, den fysiska miljöns förutsättningar och ekonomiska möjligheter. I propositionen framhålls att principen om fullvärdig bostad som villkor för bostadslån inte bör 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 delar uppfattningen att det är angeläget att anpassa kvalitetskraven till de lokala förutsättningarna. Utskottet konstaterar också att viss flexibilitet skall kunna medges i fråga om gruppboendestäder. Med anledning av vad som anförs i motion 3000 (s) vill utskottet dock framhålla att även gruppboendet självfallet måste hålla en god standard som gör det möjligt för de boende att leva ett självständigt liv.

När det gäller förslaget i motion 3004 (c) om att ålderdomshem också skall

omfattas av bostadslånegivningen vill socialutskottet anföra följande.

I betänkandet (SOU 1984:78) Bo på egna villkor redovisas (s. 33) vissa utvecklingstendenser beträffande befolkningen. Det framgår därav att antalet äldre ökar och att gruppen över 80 år kommer att öka med 40 % fram till år 2000. I takt med att antalet äldre stiger, ökar också ensamboendet bland de äldre. En annan tendens är att allt fler bor kvar i egen bostad allt längre. Den senare utvecklingen har blivit möjlig bl. a. genom att hemtjänst och hemsjukvård har byggts ut och numera erbjuder en god service åt den som önskar bo kvar i sin invanda miljö.

Denna utveckling – att pensionärerna blir äldre och att allt fler bor kvar längre i egen bostad – innebär att normalt serviceboende med i stort sett samma vårdnivå som ett eget boende inte alltid framstår som ett fullgott alternativ för den som till sist måste flytta från sin ursprungliga bostad. För att i dessa fall inte långtidssjukvården skall utgöra enda kvarvarande alternativ behövs tillgång till en boendeform inom äldreomsorgen där helinackordering och tillsyn kan ges på ungefär samma sätt som på ålderdomshemmen. Enligt utskottets mening bör det således även i fortsättningen finnas en boendeform som ligger mellan å ena sidan eget boende/servicehusboende och å andra sidan vård inom långtidssjukvården. Detta boende kräver dock en god boendestandard som tillgodoser de äldres anspråk på frihet och integritet. 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.

Reglerna för bostadslån bör utformas så att de stimulerar till önskvärd utveckling och omstrukturering inom äldreomsorgen. Enligt socialutskottets mening bör därför reglerna i bostadsfinansieringsförordningen anpassas så att bostadslån kan utgå för att inrätta ett sådant boende som utskottet nu har angett, oavsett om det är frågan om nybyggnad eller om om- och tillbyggnad av ett befintligt ålderdomshem.

Utskottet vill framhålla att det anförda inte innebär att utskottet förordar att ålderdomshemmen bevaras i befintligt skick. Vad utskottet förordar är ett avsevärt bättre boende än ålderdomshemmen vanligen erbjuder, men med ett bibehållande av den omsorgsnivå ålderdomshemmen traditionellt håller. Det är fråga om ett självständigt boende, men med mera service och personlig omvårdnad för de boende och med fler kollektiva funktioner i anslutning till bostaden. Vad gäller bostadslån bör därför samma förutsättningar gälla som för andra former av serviceboende.

Vad utskottet anfört angående bostadslån för ny- och ombyggnad av vissa bostäder för äldre bör enligt socialutskottets mening ges regeringen till känna.

Med anledning av vad som anförs i motion 3003 (fp) angående villkoren för lån till ombyggnad av befintliga ålderdomshem till servicehus vill utskottet

dessutom tillägga att en viss flexibilitet är befogad vid tillämpningen. Det bör sålunda 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. Vägledande bör vara omtanken om de människor som närmast skall bo i lägenheterna.

Som tidigare anförts finns inom både sjukvård och handikappomsorg en utveckling mot öppnare vårdformer, vilket successivt kommer att ställa ökade krav på funktionella bostäder för äldre, handikappade och långtidssjuka. Strukturförändringen förutsätter öppenhet och flexibilitet i fråga om vård och samhällsservice. Mot bakgrund härav vill socialutskottet avslutningsvis understryka vikten av att regeringen noga följer tillämpningen av lånereglerna så att utveckling och nytänkande inom vården inte motverkas.

Vad som i övrigt anförts i propositionen och motionerna föranleder inget uttalande från socialutskottets sida.

Stockholm den 2 maj 1985

På socialutskottets vägnar
INGEMAR ELIASSON

Närvarande: Ingemar Eliasson (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), John Johnsson (s), Blenda Littmarck (m), Ulla Tillander (c), Maria Lagergren (s), Anita Persson (s), Ingvar Eriksson (m), Inga Lantz (vpk), Göran Ericsson (m), Gunnar Ström (s), Aina Westin (s), Bengt Lindqvist (s) och Gunnar Elm (c).