

Stort behov av nya platser på äldreboenden

Sammanfattning

Många äldre och deras anhöriga upplever i dag att man måste vänta alltför länge på en plats på särskilt boende. Väntan påverkar äldres hälsa och välbefinnande, samtidigt som den skapar oro och ofta stor arbetsbelastning för anhöriga. Orsakerna till väntan kan variera, men en bidragande förklaring är brist på platser på särskilda boenden. När andelen äldre ökar i befolkningen riskerar bristen bli än större, och väntan därmed, ännu längre.

De närmaste tio åren kommer antalet personer som är 80 år och äldre att öka snabbt. Fram till år 2032 kommer antalet ha ökat med drygt 250 000 personer jämfört med idag, motsvarande närmare 50 procent. Då det framför allt är äldre över 80 år som har behov av äldreomsorg kommer behovet av platser på särskilda boenden för äldre att öka kraftigt under den närmaste tioårsperioden.

Andelen av befolkningen som är 80 år och äldre och bor på särskilda boenden har emellertid minskat de senaste åren. Vårdföretagarnas bedömning är att detta beror på två huvudsakliga orsaker. Den första är en rent demografisk orsak. Den andra beror på en tuffare biståndsbedömning från kommunerna, snarare än minskat behov hos de äldre. Vi utgår därför från att behovet av platser på särskilda boenden andelsmässigt kommer att ligga kvar på dagens nivå. Det innebär att elva procent av befolkningen som är 80 år och äldre kommer att ha behov av en plats på ett särskilt boende under perioden 2023–2032.

Sammantaget innebär det ett behov motsvarande 28 000 nya platser på särskilda boenden fram till år 2032. Det motsvarar omkring 460 boenden under perioden – en byggtakt vi inte är i närheten av idag. Därutöver finns ett behov av att ersätta äldre boenden som inte uppfyller vår tids krav på moderna äldreboenden. Det innebär att ännu fler lägenheter och boenden kommer att behöva produceras för att möta behoven.

I det korta perspektivet, år 2023–2024, kommer det att behövas närmare 6 000 nya platser, exklusive de som behövs för att byta ut omoderna bostäder som inte uppfyller vår tids krav. Enligt statistik från Boverket är antalet lägenheter som antingen redan blivit klara under 2023 och de som förväntas bli klara fram till och med 2024 cirka 3 000. Här finns alltså en diskrepans på cirka 3 000 mellan det uppskattade behovet av lägenheter och antalet som enligt Boverket kommer att tillföras. (Det är dessutom oklart om några av de planerade boendena avses ersätta äldre boenden) I det korta perspektivet kommer de äldres behov av platser därmed inte att tillgodoses under 2023–2024.

Vårdföretagarna föreslår i denna rapport ett antal åtgärder som politiker på kommunal och nationell nivå kan vidta för att lindra den kommande bristen på särskilda boenden för äldre. Åtgärderna syftar både till att skapa förutsättningar för att bygga nya boenden och till att använda befintliga boenden på ett bättre sätt.

Vårdföretagarna föreslår:

- Ta hjälp av privata aktörer för att bygga nya särskilda boenden
- Säkerställ valfrihet för ökad kvalitet

- Säkerställ långsiktiga förutsättningar för särskilda boenden
- Inför en äldreboendegaranti
- Öka samverkan mellan kommunerna
- Bygg morgondagens boenden
- Kartlägg befintliga äldreboendes standard
- Undersök hur behoven av omsorg förändrats över tid

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
1. Inledning	5
2. Särskilda boenden för äldre	6
3. Brukare på särskilda boenden för äldre.....	8
3.1 Antal brukare efter åldersgrupp	8
3.2 Andel brukare per åldersgrupp	9
3.3 Varför minskar andelen av 80 år och äldre på särskilda boenden?.....	10
4. Behov av platser och boenden till 2032	20
4.1 Den demografiska utvecklingen	20
4.2 Behov av platser på särskilda boenden för äldre.....	21
4.3 Behov av nya boenden.....	22
4.4 Byggtakt 2017-2022	23
4.5 Behovet av 2023-2024 täcks inte givet känd "pipeline"	24
5. Vårdföretagarnas förslag.....	25

1. Inledning

Den svenska äldreomsorgen står inför stora utmaningar de kommande tio åren. Huvudorsaken är en åldrande befolkning. De stora ålderskullarna från 1940-talet börjar bli gamla, vilket betyder att antalet personer som är 80 år och äldre beräknas öka snabbt framöver. Fram till år 2032 bedöms denna grupp öka med drygt 250 000 personer, vilket motsvarar en ökning med nästan 50 procent. Detta utgör en stor utmaning för äldreomsorgen då det i huvudsak är personer över 80 år som har stora behov. Det kan handla om att få plats på ett särskilt boende för äldre eller att få service och omsorg via hemtjänst.

Det finns flera stora utmaningar kopplade till denna utveckling. En är att tillgodose behovet av personal. Äldreomsorg är en personalintensiv verksamhet och enligt SKR:s senaste prognos kommer det att behövas cirka 60 000 fler anställda inom äldreomsorgen fram till 2031. Detta ska klaras av samtidigt som den arbetsföra befolkningen totalt ökar relativt långsamt och konkurrensen om arbetskraften med andra sektorer i ekonomin kommer att vara hård.

En annan stor utmaning, vilket är fokus för denna rapport, är att klara av att bygga nya äldreboenden så att alla äldre som har ett behov faktiskt får en plats på ett boende. Hur stort behovet kommer att bli beror på en rad faktorer. Den demografiska utvecklingen, antalet äldre, är den grundläggande variabeln, men även hur stor andel av dessa äldre som har behov av ett särskilt boende. Syftet med denna rapport är att mot bakgrund av dessa variabler göra en bedömning av behovet av platser på särskilda boenden och antalet nya boenden både på kort och lång sikt. Den längre sikten är fram till 2032 och den korta sikten är perioden 2023-2024. I bedömningen på kort sikt stäms det uppskattade behovet av mot vad som ligger i "pipeline".

Rapporten inleds med en övergripande nulägesbeskrivning och sammanfattning av de senaste årens utveckling av antal och andel äldre på särskilda boenden. De utvecklingstendenser som kan skönjas idag har betydelse för bedömningen av framtida behov.

Rapportens analys görs på övergripande nationell nivå. Vi vill därför påtala att lokala utmaningar kan se olika ut och är beroende av en rad olika faktorer. Det kan exempelvis handla om den äldre lokalbefolkningens hälsa och preferenser och hur tillgängligt och anpassat kommunens bostadsbestånd är.

2. Särskilda boenden för äldre

En rimlig utgångspunkt för att uppskatta vårt framtida behov är att kartlägga nuläget. Tyvärr är det inte helt enkelt att få fram data som ger en tydlig helhetsbild. Skälet till detta är sannolikt att äldreomsorgen är en kommunal angelägenhet. För att få fram övergripande statistik av god kvalitet måste data samlas in från samtliga kommuner och därefter sammanställas. För att statistiken ska hålla hög kvalitet krävs dels att samtliga kommuner lämnar in från sig statistik, dels att den statistiken i sin tur håller hög kvalitet. De potentiella felkällorna är flera, och försvårar för den nationella politiken att få en heltäckande bild av äldreomsorgens utmaningar.

Antalet särskilda boenden för äldre och antalet platser på dessa boenden finns redovisade i ett några olika källor. I det följande redovisas uppgifter från två källor¹ dels uppgifter från Boverket, dels uppgifter från Inspektionen från vård och omsorg (Ivo). Uppgifterna från de två källorna skiljer sig dock åt i relativt hög grad.

Boverket genomför årligen en undersökning av tillgången på särskilda boenden i landets kommuner, där kommunerna bland annat får besvara frågan hur många bostäder som är klassade som särskilda boendeformer för äldre. Hur många särskilda boenden bostäderna är fördelade på besvaras inte. Enligt den senaste undersökningen, som publicerades 15 maj 2023, finns totalt cirka 88 000 bostäder klassade som särskilda boendeformer för äldre. Då har dock inte uppgifter från samtliga kommuner kommit in, eftersom bara 277 av 290 kommuner har besvarat enkäten.

Ivo för ett register över särskilda boenden för äldre i Sverige. I ett utdrag från registret som Vårdföretagarna fick tillgång till framgick att det i februari 2023 fanns 2 058 särskilda boenden för äldre med totalt knappt 80 000 lägenheter. Bedömningen, mot bakgrund av Boverkets undersökning samt statistik över antalet äldre som bor på särskilt boende (presenteras längre fram), är att detta sannolikt är en underskattning av det faktiska antalet boenden och antalet platser på dessa.

Sammantaget tyder siffrorna på att antalet särskilda boenden för äldre ligger en bit över 2 000 och att antalet boendeplatser ligger på närmare 90 000. Med tanke på kravet på att kommunerna ska anmäla samtliga boenden till Ivo och att privata aktörer måste få tillstånd från Ivo för att få driva verksamhet är det mycket förvånande att skillnaden mellan Boverkets och Ivos siffror är så stor. Det vore önskvärt med en mer samstämmig bild.

Trots att Ivo med all sannolikhet väsentligt underskattar både antalet särskilda boenden för äldre och antalet platser på dessa boenden har vi valt att göra en sammanställning baserad på deras statistik i tabell 1. Skälet är att statistiken är relativt detaljerad och möjliggör, trots osäkerheten kring volymen, en någorlunda bra beskrivning av strukturen på särskilda boenden för äldre, utifrån storlek på boenden och driftsform.

Av de redovisade boendena drivs 25 procent i privat regi och är därmed tillståndspliktiga. Dessa boenden kan i sin tur delas upp i de som drivs som entreprenader, där kommunen står för fastigheten, och verksamheter som bedrivs i egen regi där operatören hyr lokalerna. 55 procent av de privata boendena drivs i egen regi och 45 procent som entreprenader.

¹ Socialstyrelsen publicerar också uppgifter kring det baserade på deras enkät Enhetsundersökningen. Bortfallet i denna undersökning är dock så pass stort att vi inte bedömer att det tillför så mycket att redovisa siffrorna från undersökningen i denna rapport.

De privata boendena står för drygt 30 procent av samtliga lägenheter på särskilda boenden. Det innebär att de privata boendena i genomsnitt är större än de som bedrivs i kommunal regi. Det genomsnittliga antalet lägenheter per boende uppgår till 39 för samtliga boenden. På de privata boendena är snittet 49 lägenheter och på de kommunala 36.

Som framgår av tabell 1 är det stor spridning i storlek på särskilda boenden. Endast 25 procent av samtliga boenden har fler än 50 lägenheter, men står tillsammans för nästan 50 procent av alla lägenheter.

Tabell 1 Antal särskilda boenden för äldre och antalet lägenheter februari 2023

Lägenheter Storlek	Anmälningsspliktiga		Tillståndspliktiga		Totalt			
	Boenden Antal	Lägenheter Antal	Boenden Antal	Lägenheter Antal	Boenden Antal	Andel	Lägenheter Antal	Andel
0-10	201	1 557	20	155	221	11	1 712	2
11-20	230	3 750	48	759	278	14	4 509	6
21-30	334	8 736	52	1 372	386	19	10 108	13
31-40	301	10 820	89	3 248	390	19	14 068	18
41-50	199	9 143	65	2 954	264	13	12 097	15
51-60	123	6 904	115	6 439	238	12	13 343	17
61-70	51	3 301	36	2 371	87	4	5 672	7
71-80	35	2 654	39	2 919	74	4	5 573	7
81-90	16	1 387	14	1 212	30	1	2 599	3
91-100	31	2 974	12	1 169	43	2	4 143	5
101-	31	4 005	16	2 036	47	2	6 041	8
Totalt	1 552	55 231	506	24 634	2 058	100	79 865	100
Andel	75	69	25	31				
Medelstorlek		36		49			39	

Källa: Inspektionen för vård och omsorg (Ivo), Registerutdrag 2023-02-03

Sammantaget bedöms tabell 1 ge en bra bild av hur strukturen på särskilda boenden i landet ser ut, både vad gäller storlek och fördelning mellan offentligt drivna (anmälningsspliktiga) boenden och privat drivna boenden (tillståndspliktiga). Dock underskattas, enligt vår bedömning, det totala antalet boenden och det totala antalet lägenheter.

3. Brukare på särskilda boenden för äldre

I detta avsnitt beskrivs antalet personer som bott på särskilda boenden för äldre i landet under perioden 2015-2022. Nivån, andelen och utvecklingen för två olika åldersgrupper, 65-79 år och 80 år och äldre, redovisas. Då andelen i befolkningen 80 år och äldre som bott på särskilt boende har minskat under perioden diskuteras ett antal faktorer som kan ha påverkat den utvecklingen.

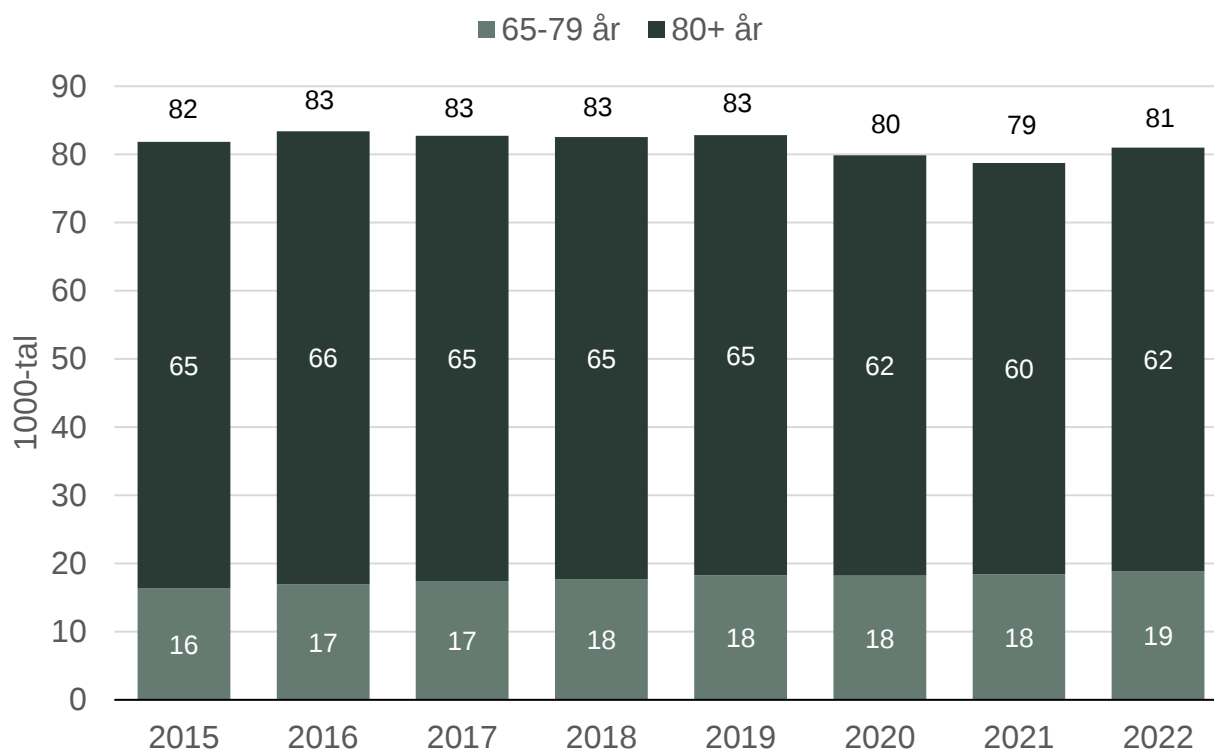
3.1 Antal brukare efter åldersgrupp

Under 2022 bodde i genomsnitt 81 000 äldre per månad på särskilt boende runt om i landet, se diagram 1. Av dessa var 62 000, motsvarande 77 procent, 80 år eller äldre. Över den redovisade perioden har antalet äldre på särskilt boende minskat något. År 2016 bodde i genomsnitt 83 500 äldre på boenden, vilket innebär en minskning med omkring 1 500 personer fram till år 2022. Dock ska noteras att antalet sjönk tydligt under pandemiåren 2020 och 2021 för att därefter öka igen.

Utvecklingen för de två åldersgrupper som redovisas i diagrammet har sett olika ut. Antalet personer som är 80 år eller äldre och bor på särskilt boende har minskat kraftigt från år 2016 och framåt, från i genomsnitt drygt 66 000 till i genomsnitt 62 000, en minskning med sju procent. Samtidigt har antalet personer i åldersgruppen 65-79 år ökat, från 16 000 år 2015 till 19 000 år 2022, en ökning motsvarande tolv procent. Nedgången i antalet 80 år eller äldre beror inte på att den åldersgruppen minskat under perioden (se nästa avsnitt).

Antalet äldre som någon gång under ett år har bott på särskilt boende är betydligt högre än genomsnittet som bor per månad. I åldersgruppen 80 år eller äldre bodde det i genomsnitt cirka 35 procent fler individer jämfört med snittet per månad under åren 2015-2022. I åldersgruppen 65-79 år var motsvarande siffra i genomsnitt 30 procent. Den huvudsakliga förklaringen till detta är att en relativt stor andel av de äldre på särskilda boenden inte lever så länge efter att de flyttat in. Det är i sin tur en konsekvens av att de som flyttar in på särskilt boende ofta är mycket sjuka.

Diagram 1 Genomsnittligt antal brukare per månad på särskilda boenden för äldre under åren 2015-2022 efter åldersgrupp



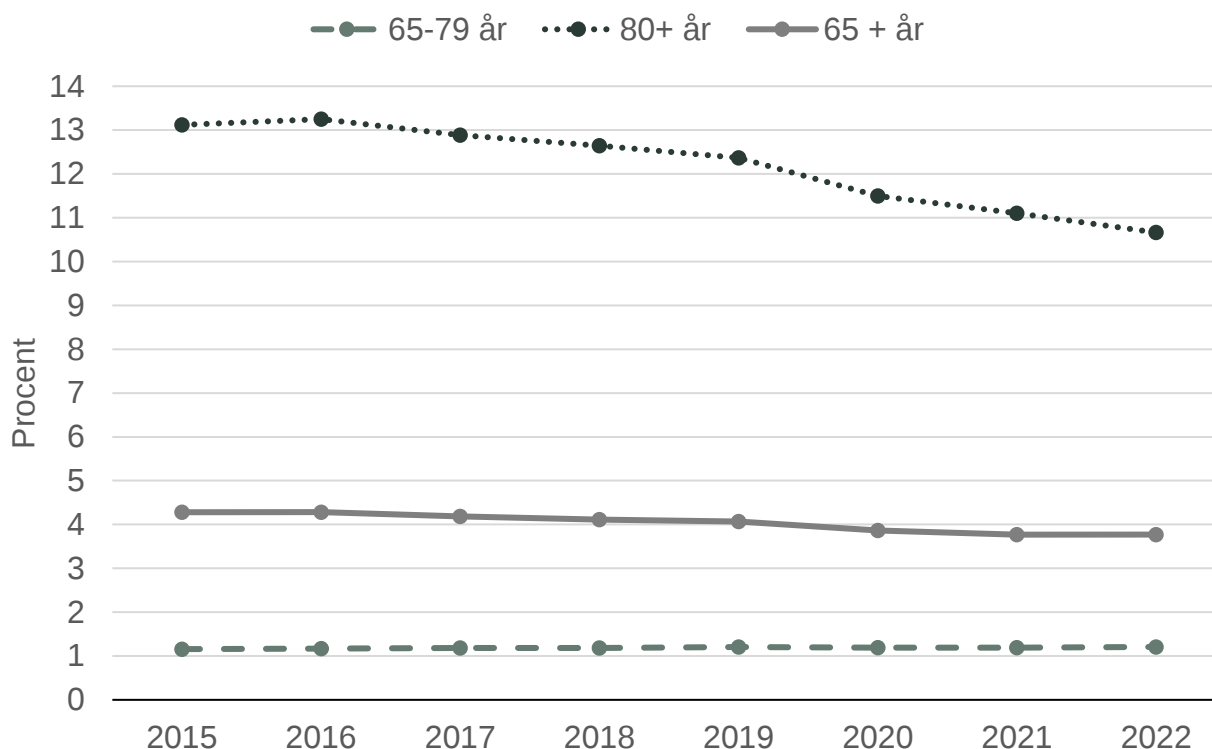
Källa: Socialstyrelsen

3.2 Andel brukare per åldersgrupp

Samtidigt som antalet personer som är 80 år eller äldre som bor på särskilt boende har minskat har antalet personer i befolkningen som är 80 år eller äldre ökat. Mellan 2015 och 2022 ökade befolkningen i den gruppen från cirka 500 000 till cirka 580 000, motsvarande en ökning på drygt 15 procent. Den sammantagna konsekvensen av dessa två utvecklingstendenser har inneburit att andelen av personer 80 år eller äldre i befolkningen som bor på särskilt boende har sjunkit relativt kraftigt under perioden 2015-2022, se diagram 2. År 2015 bodde drygt 13 procent av befolkningen 80 år eller äldre på särskilt boende. Den andelen hade minskat till knappt 11 procent år 2022, en minskning med nästan 20 procent.

Andelen i åldersgruppen 65-79 år som bor på särskilt boende har dock inte förändrats utan legat på drygt en procent under hela perioden 2015-2022. Det är en konsekvens av att antalet personer i befolkningen i åldersgruppen 65-79 år ökat i samma takt som antalet boende på särskilt boende i åldersgruppen. Att andelen i gruppen 65-79 år är oförändrad medan andelen 80 år eller äldre minskat kan tyckas förvånande.

Diagram 2 Genomsnittlig andel brukare på särskilt boende för äldre år 2015-2022 efter åldersgrupp



Källa: Socialstyrelsen och Befolkningsstatistiken (SCB), egna beräkningar

3.3 Varför minskar andelen av 80 år och äldre på särskilda boenden?

En viktig fråga för att kunna uppskatta det framtida behovet av boendeplatser på särskilt boende för äldre är varför andelen personer 80 år och äldre som bor på särskilt boende, som redovisats ovan, minskar.

Vårdföretagarnas bedömning är att detta har två huvudsakliga orsaker. Den första är rent demografisk. Den andra är att det blivit en allt hårdare bostadsbedömning av kommunerna när det gäller att erbjuda äldre en plats på ett särskilt boende.

I det följande ska dessa båda orsaker analyseras samtidigt som det ska analyseras om det finns statistik som pekar på någon annan möjlig förklaring. Nedan visar vi de indikatorer som vi ska studera för att se vilka stöd det finns för olika förklaringar:

- **Sammansättningen av de som är 80 år och äldre under perioden 2015-2022.** Om det har skett en förskjutning mot de yngre i spannet 80 år och äldre borde det leda till att andelen på särskilda boenden minskar. Orsaken är att sannolikheten för att behöva en plats på ett särskilt boende ökar ju äldre du blir.

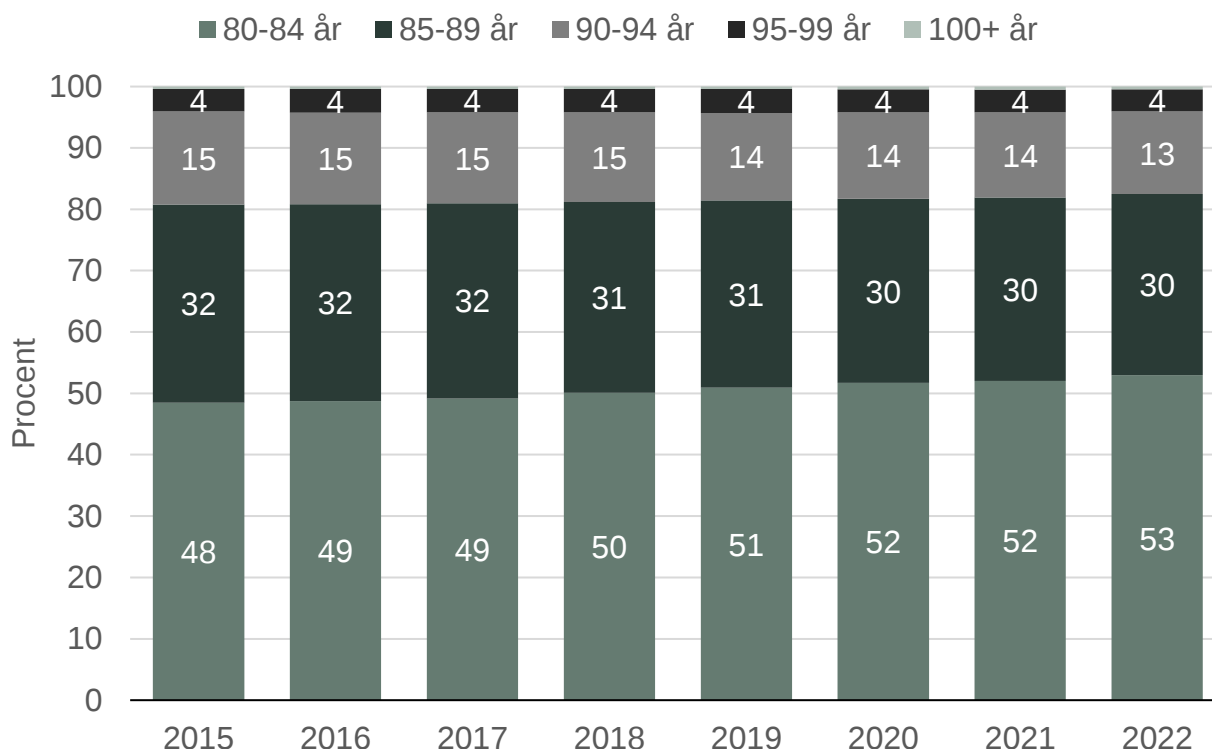
- **Den genomsnittliga boendetiden för äldre på särskilda boenden.** Om det är svårare att få plats på ett äldreboende borde de som får en plats vara sjukare än tidigare med i genomsnitt kortare vistelsetid som följd.
- **Den genomsnittliga kostnaden per brukare på särskilda boenden.** Om de som får plats i genomsnitt är sjukare borde vårdtyngden öka med högre kostnad som följd.
- **Den genomsnittliga åldern vid inflyttning på särskilda boenden.** Om de äldres inflyttningsålder har ökat skulle detta kunna indikera att det har blivit svårare att få en plats på ett äldreboende.
- **Väntetiden från ansökan om plats på ett särskilt boende till inflyttning.** Om väntetiden för att få en plats på ett äldreboende ökar skulle det kunna vara en indikation på att biståndsbedömningarna blivit tuffare.
- **De äldre har blivit friskare.** Om den genomsnittliga åldern vid inflyttning på särskilda boenden blivit högre, se punkt ovan, skulle det i stället för att biståndsbedömningen blivit tuffare kunna indikera att de äldre blivit friskare.
- **Antalet 80 år eller äldre med hemtjänst.** En förklaring till den minskade andelen skulle kunna vara att de äldre erbjuds hemtjänst i stället för en plats på ett äldreboende.

Ju äldre man blir desto större är sannolikheten, allt annat lika, att man behöver en plats på ett särskilt boende för äldre. Eftersom andelen av de 80 år och äldre som har en plats på ett särskilt boende har minskat under perioden 2015-2022 är det mot den bakgrunden intressant hur åldersstrukturen bland de 80 år och äldre har utvecklats.

I diagram 3 nedan visar hur andelen av de 80 år och äldre i olika ålderskohorter utvecklats under perioden 2015-2022. En mycket tydlig utvecklingstendens under perioden är att andelen i den yngsta ålderskohorten 80-84 år har ökat relativt kraftigt, från 48 procent 2015 till 53 procent 2022. Detta har lett till att genomsnittsåldern bland de 80 år och äldre successivt sjunkit under perioden 2015-2022.

Konsekvensen av detta borde vara att andelen av samtliga 80 år och äldre på särskilt boende minskar, vilket är i linje med vad data visar. Detta pekar på att förändringen i åldersstrukturen bland de 80 år och äldre är en viktig förklaring till att andelen i gruppen minskat på särskilda boenden. Detta stöds också av det faktum att andelen på särskilt boende i gruppen 65-79 år ökat något under perioden. Skälet till det är att i den åldersgruppen har den äldsta ålderskohortens andel, de i åldern 75-79 år, ökat relativt kraftigt, från 24 procent 2015 till 32 procent 2022.

Diagram 3 Fördelning av de 80 år och äldre i olika ålderskohorter 2015-2022



Källa: Befolkningsstatistiken (SCB), egna beräkningar

Den andra förklaringen som Vårdföretagarna bedömer har spelat roll är att kommunernas bedömning när det gäller att erbjuda äldre en plats på ett särskilt boende har blivit allt hårdare. I det följande tittar vi på några indikatorer som skulle kunna tyda på detta och analysera om det finns något stöd i data för att så har skett.

En indikator på att antalet avslag för dem som sökt plats på ett särskilt boende kan ha ökat under senare år skulle kunna vara att de som faktiskt får en plats är allt sjukare. "Nålsögat" som de äldre måste passera kan ha blivit mindre och det kan ha krävts att man är sjukare än tidigare för att få en plats.

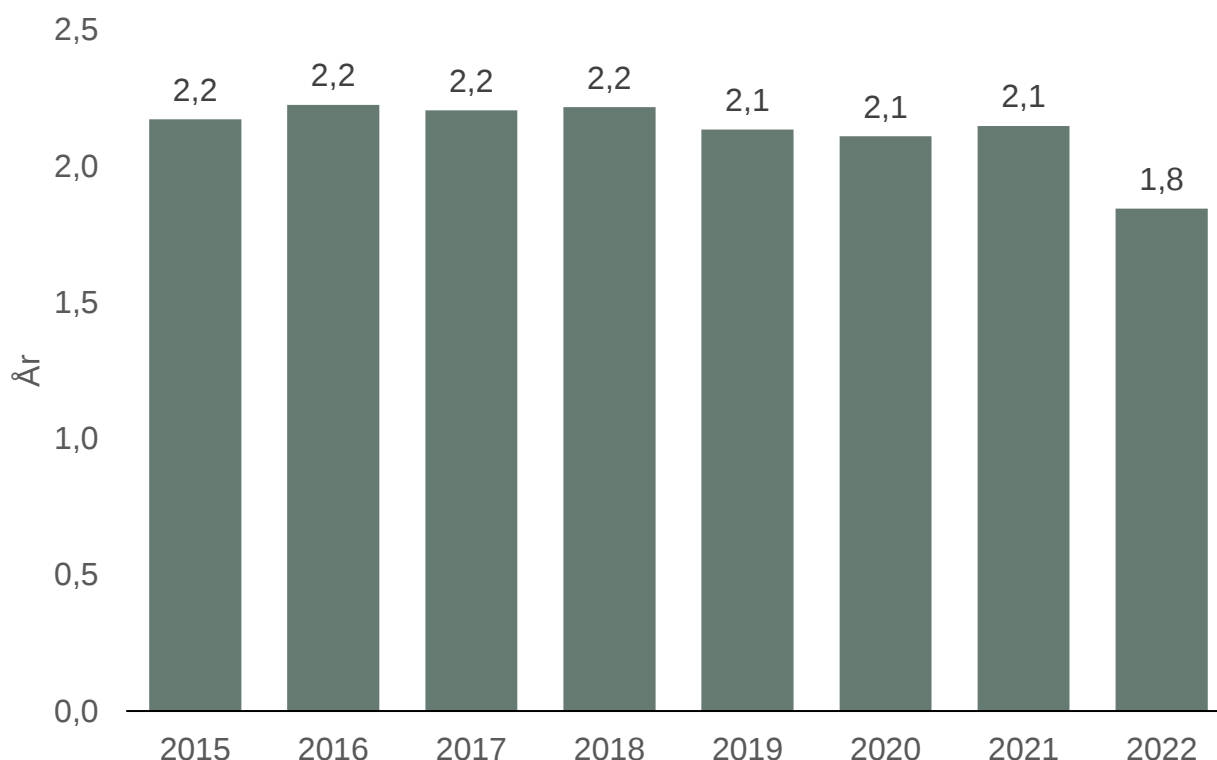
Att vårdtyngden har ökat på de särskilda boendena verkar vara en generell uppfattning. I Coronakommissionens rapport skrev man med hänvisning till Socialstyrelsen att "de personer som i dag flyttar in i ett särskilt boende har ett större vård- och omsorgsbehov än tidigare när fler beviljades plats". I SOU 2022:41 "Nästa steg - Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer" skriver man att "de som beviljas plats på särskilt boende i dag har ett större vård och omsorgsbehov än tidigare". Frågan är mot den här bakgrunden om det finns statistik som stöder det ökade vårdbehovet.

En möjlig indikator på ökad vårdtyngd och sjukare brukare skulle vara om tiden som brukarna bor på boendena minskade över tid. Perioden mellan att man får plats på ett boende och att döden inträder skulle minska i genomsnitt. Det har dock, som vi uppfattar

det, successivt skett en förändring i de äldres sjuklighet som innebär att den genomsnittliga vistelsetiden blivit svårare att tolka. Andelen av de äldre med demenssjukdom har, som vi uppfattar det, ökat under senare år och de med demens lever i genomsnitt längre än vad de utan demenssjukdom gör. I Socialstyrelsens rapport "Vård och omsorg för äldre - lägesrapport 2022" skriver man "för personer med demenssjukdom är medianvårdtiden 30 månader, och för personer utan demenssjukdom 21 månader".

Mellan perioden 2015 och 2021 sjönk medianvistelsetiden för de äldre på särskilda boenden från 2,2 år (793 dagar) till 2,1 år (784 dagar) år 2021, vilket innebär en relativt liten nedgång, se diagram 4. Under 2022 sjönk dock medianvistelsetiden till 1,8 (673 dagar), vilket utgör en kraftig minskning. Detta kan tyda på att de boende i genomsnitt har blivit sjukare, inte minst med tanke på att en ökad andel äldre med demens snarare borde öka vistelsetiderna. Detta stöder hypotesen att de äldre som får plats på särskilda boenden är sjukare än tidigare, vilket pekar på att det generellt blivit svårare att få plats på särskilt boende. En annan förklaring till den kortare vistelsetiden skulle kunna vara pandemin, men då borde det ha fått tydligare genomslag även 2020 och 2021.

Diagram 4 Medianvårdtid på särskilt boende för äldre 2015-2022



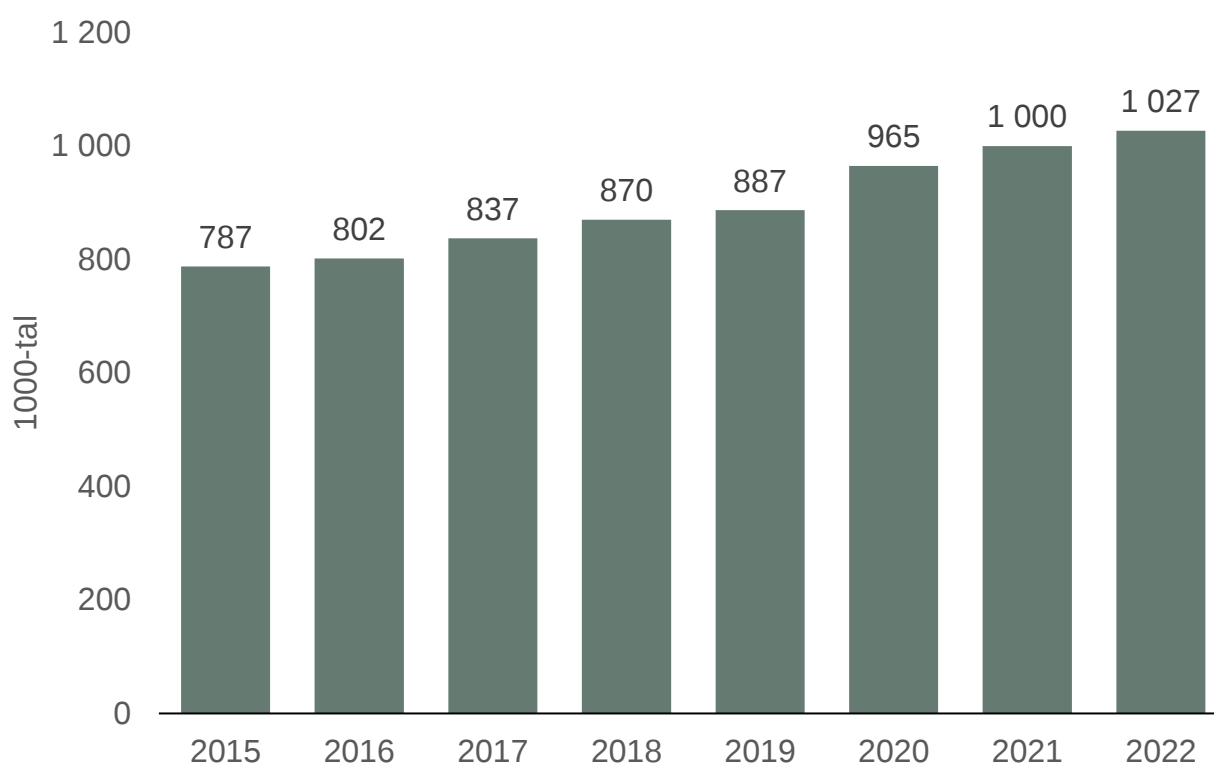
Källa: Kolada

En kraftigt ökad kostnad per äldre på de särskilda boendena skulle också kunna vara en indikator som tyder på ökad vårdtyngd per brukare. Den genomsnittliga kostnaden per äldre på särskilda boenden har ökat relativt kraftigt de senaste åren, vilket alltså skulle kunna peka på att vårdtyngden har ökat. Mellan 2015 och 2022 ökade den genomsnittliga kostnaden per äldre och år från strax under 800 000 kronor till drygt en miljon kronor,

motsvarande en ökning med 30 procent, se diagram 5. Inflationen i svensk ekonomi under samma period var 19 procent.

En viss försiktighet i tolkningen är dock på sin plats. Den sannolikt viktigaste orsaken till den snabba kostnadsutvecklingen i äldreomsorgen är att det är en arbetskraftsintensiv verksamhet, där det historiskt varit svårt att effektivisera, det vill säga en verksamhet med svag produktivitetsutveckling. Konsekvensen blir att löneökningar i takt med övrig arbetsmarknad skapar ökade kostnader utan att det går att göra kostnadsbesparingar i form av färre arbetade timmar för att leverera en tjänst av oförändrad kvalitet. Det kostnadsindex som Socialstyrelsen använder för att beräkna kostnadsutvecklingen inom bland annat äldreomsorgen pekar också på att ökningen i kostnad per brukare i liten utsträckning beror på en ökning av resurser och snarare på rena kostnadsökningar.

Diagram 5 Genomsnittlig kostnad (eget åtagande) per boende på särskilt boende för äldre 2015-2022



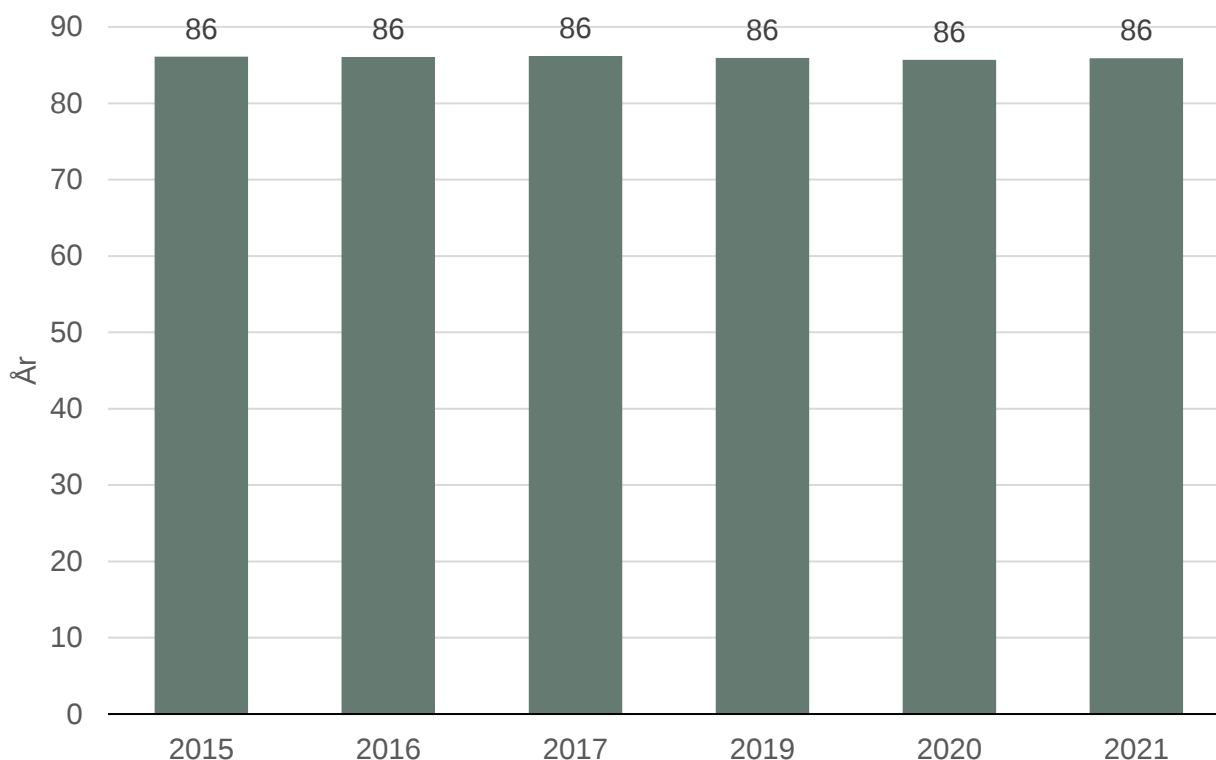
Källa: SCB och Socialstyrelsen, egna beräkningar

En annan indikation på att det är allt svårare att komma in på ett boende skulle kunna vara att de äldre i genomsnitt kommer in på särskilt boende vid en högre ålder än tidigare.

Medianåldern för de äldre som flyttar in har dock inte förändrats under perioden, varken uppåt eller nedåt, utan har legat konstant på 86 år, se diagram 6. Här finns dock utvecklingstendenser som gör att data är svår att tolka. Samtidigt som medianåldern för de som flyttar in är oförändrad så har andelen av de boende som tillhör den yngre åldersgruppen 65-79 år ökat under perioden 2015-2022, från 20 procent år 2015 till 23 procent år 2022. Detta borde, allt annat lika, haft effekten att medianåldern bland de

boende sänktes. Eftersom det inte har skett måste det betyda att de i gruppen 80 år eller äldre och flyttar in på äldreboende har blivit något äldre i genomsnitt.

Diagram 6 Medianålder inflyttning på särskilt boende för äldre 2015-2021

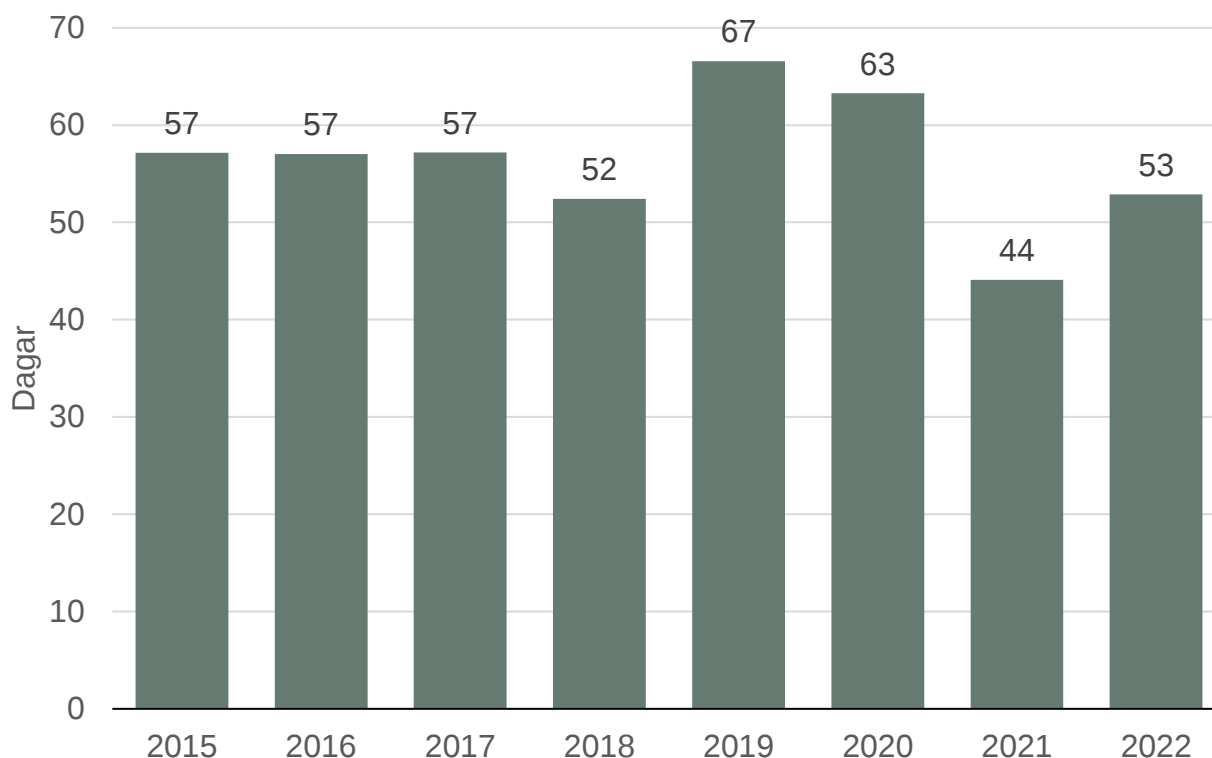


Källa: Kolada

En sista möjlig indikator på att det skulle vara svårare för de äldre att få en plats på ett särskilt boende skulle kunna vara hur lång den genomsnittliga väntetiden är för den äldre från ansökningsdatum till det första erbjudandet om inflyttningsdatum till ett särskilt boende. En längre väntetid skulle då indikera att det har blivit svårare att få en plats på ett boende och därmed att det är svårare att få en plats efter biståndsbeslut. Det saknas statistik för hela landet avseende den genomsnittliga väntetiden men för de kommuner i landet där det finns statistik finns inget stöd för att väntetiden skulle ha ökat, snarare tvärtom. Det genomsnittliga antalet dagar som äldre väntar på en plats i dessa kommuner har i stället minskat något under perioden. År 2015 var den genomsnittliga tiden 57 dagar och år 2022 var den 53 dagar, se diagram 7.

En viss försiktighet är dock på sin plats när denna utveckling ska tolkas. Pandemiåren 2020, 2021 och till viss del 2022 påverkade sannolikt viljan bland de äldre och deras anhöriga att ansöka om en plats på ett särskilt boende negativt, vilket kan ha bidragit till en kortare väntetid för de som ville ha en plats. Som diagrammet visar var den genomsnittliga väntetiden 2019, året innan pandemin på sin klart högsta nivå under hela perioden.

Diagram 7 **Genomsnittlig väntetid från ansökning till inflyttning på särskilt boende för äldre 2015-2022**



Källa: Kolada

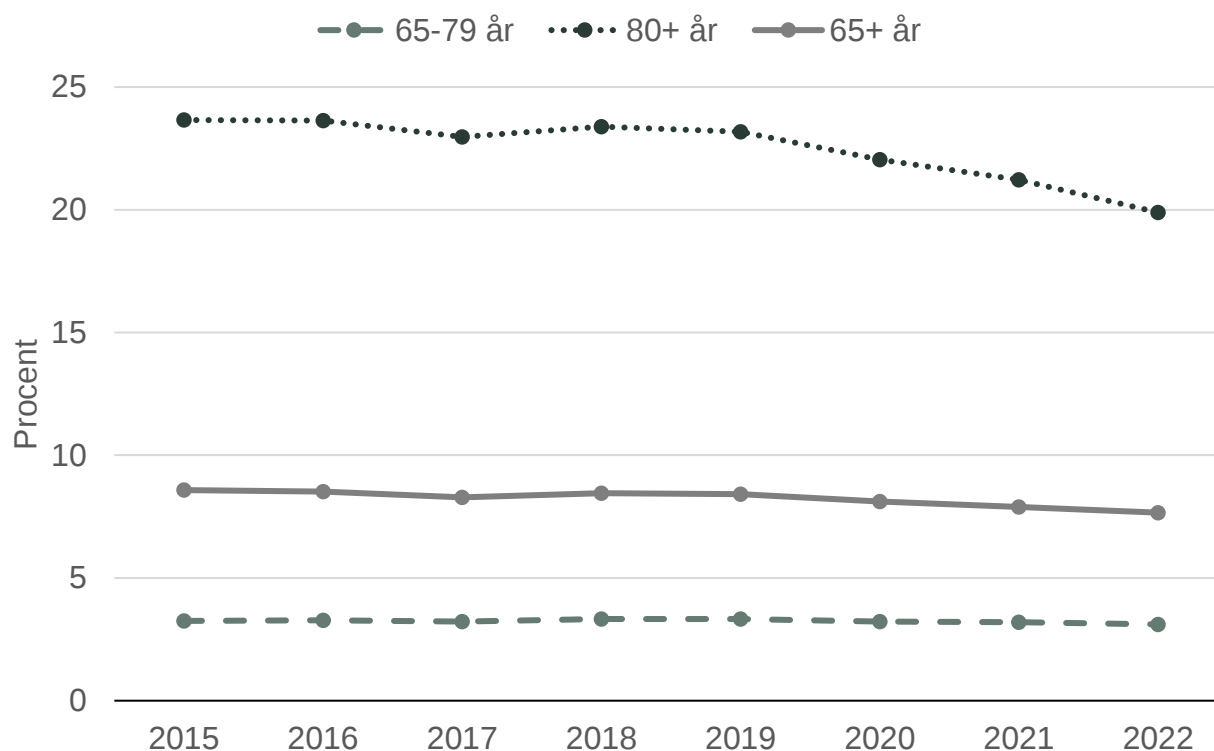
En möjlig förklaring, vid sidan av de som Vårdföretagarna bedömer vara de viktigaste, till att en allt lägre andel äldre bor på särskilt boende skulle kunna vara att de äldre generellt har blivit friskare och att behovet därmed ha minskat. Om de äldre blir friskare borde deras ålder vid inflyttning på äldreboendena i genomsnitt vara högre. Detta skulle i det kortare perspektivet kunna leda till en mindre andel på särskilda boenden. Som redovisades i diagram 6 så har inte den genomsnittliga inflyttningsåldern förändrats sedan 2015. Dessutom talar det faktum att behovet inte minskat bland de yngre äldre, 65-79 år, emot denna hypotes. Vore förklaringen att de äldre blir friskare borde detta synts i ett minskat behov även hos de yngre äldre. Här har dock, som tidigare påpekats, skett en förskjutning i den åldersgruppen mot en större andel i den äldsta ålderskohorten, 75-79 år, som kan ha påverkat detta.

En annan tänkbar förklaring till att en allt mindre andel av de som är 80 år eller äldre bor på särskilda boenden, vid sidan av de som Vårdföretagarna pekat på men som lyfts fram i olika sammanhang, skulle kunna vara att fler i stället fått omsorg i det egna hemmet, det vill säga att de får hemtjänst i stället för att flytta in på ett särskilt boende. Det verkar dock finnas svagt stöd för den förklaringen i statistiken². Förvisso har antalet äldre över 80 år som får hemtjänst ökat något under perioden 2015-2022, men ökningen är ganska liten, från 118 000 till 121 000 i genomsnitt per månad. Ställs denna ganska marginella ökning

² Uppgifterna är hämtade från Socialstyrelsens databas för äldreomsorg. Detta ger dock sannolikt en viss underskattning då vissa av de enklare tjänster som utförs inte redovisas i den statistiken.

mot utvecklingen av antalet personer 80 år och äldre i befolkningen under samma period har även andelen med hemtjänst minskat under perioden 2015-2022, från 24 procent till 21 procent, se diagram 8.

Diagram 4 Genomsnittlig andel brukare med hemtjänst för äldre 2015-2022 efter åldersgrupp



Källa: Socialstyrelsen och Befolkningsstatistiken (SCB), egna beräkningar

En möjlig förklaring till att andelen personer i befolkningen med hemtjänst som är 80 år eller äldre har minskat skulle kunna vara att fler äldre utnyttjar RUT-tjänster³ och därmed inte har behov av enklare hemtjänst. Detta lyftes fram som en möjlig förklaring av Socialstyrelsen i rapporten "Vård och omsorg för äldre, Lägesrapport 2020" till att ökningen av antalet äldre med hemtjänst varit så begränsad. Ett skäl till att de äldre väljer detta alternativ skulle, enligt rapporten, kunna vara att man då har större kontroll på vem som kommer till det egna hemmet och utför olika servicetjänster.

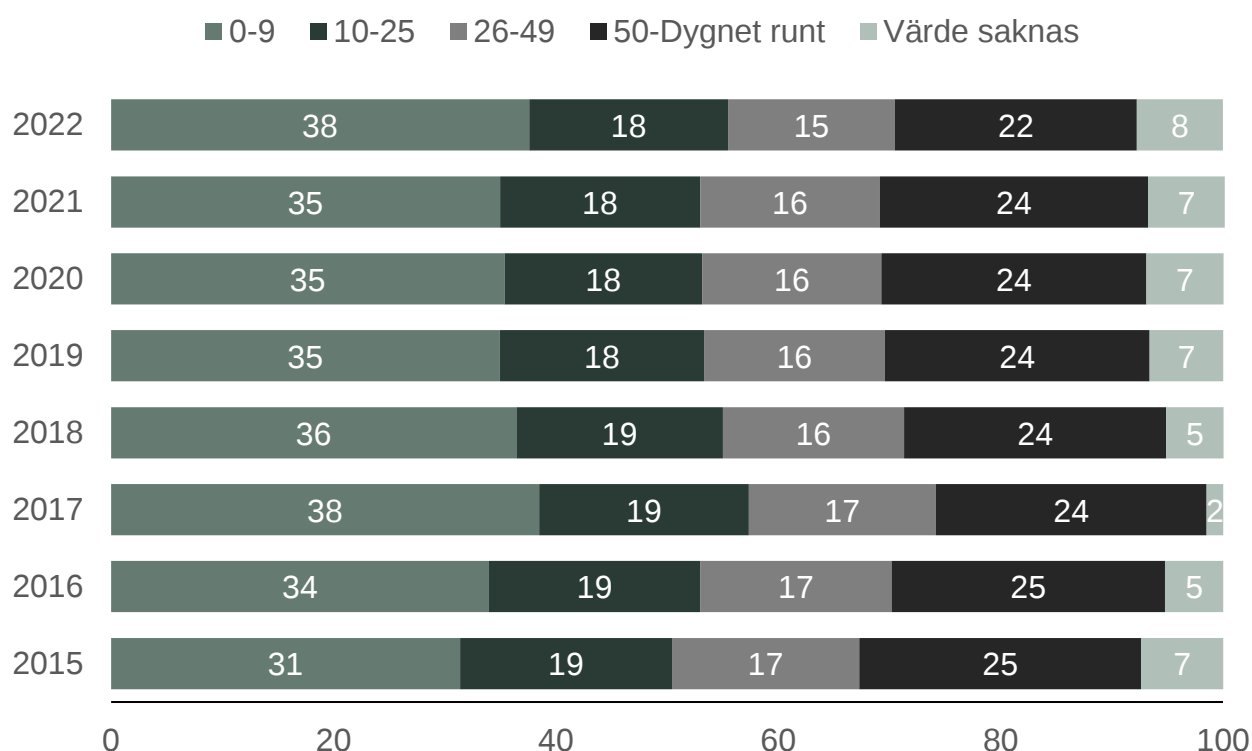
Om detta stämmer så skulle det faktum att fler äldre erbjuds hemtjänst i stället för en plats på ett äldreboende kunna döljas i statistiken av att fler äldre ersätter hemtjänst med RUT-tjänster. Dock så borde detta synas i statistiken genom att de som får hemtjänst i genomsnitt får beslut om fler hemtjänsttimmar än tidigare. Orsaken är att de som ersätter hemtjänst med RUT-tjänster i genomsnitt borde haft relativt få hemtjänsttimmar medan de som får hemtjänst i stället för en plats på ett särskilt boenden i genomsnitt borde få relativt många hemtjänsttimmar. Detta verkar dock inte stämma med statistiken för hemtjänstbrukare.

³ Rutavdraget infördes den 1 juli 2007 och ges i form av en skattereduktion för hushållstjänster.

I diagram 9 visas fördelning av hemtjänsttimmar på brukarna i olika timintervall 80 år och äldre. Statistiken visar snarare att andelen brukare med färre hemtjänsttimmar har ökat och de med fler hemtjänsttimmar har minskat. Det talar snarast emot hypotesen att ökningarna av de äldre som använder RUT-tjänster är förklaringen till att andelen hemtjänsttimmar bland de 80 år eller äldre har minskat.

Sammantaget verkar hypotesen att orsaken till att allt färre äldre bor på särskilt boende skulle vara att de i stället får omsorg i det egna hemmet via hemtjänst ha svagt stöd i statistiken.

Diagram 9 Fördelning av hemtjänsttimmar i olika timintervall för de 80 år eller äldre 2015-2022



Källa: Socialstyrelsen, egna beräkningar

Sammantaget verkar det tydligaste stödet i data för en minskad andel i åldersgruppen 80 år och äldre på särskilda boenden finnas i den förändring av den åldersmässiga sammansättningen i gruppen som skett under perioden 2015-2022. Andelen i den yngsta ålderskohorten 80-84 år har ökat från 48 procent till 53 procent under perioden, vilket inneburit en sänkt medelålder i gruppen 80 år och äldre. Det finns ett också ett visst stöd i data för förklaringen att kommunerna har blivit hårdare i sina bedömningar. Som anekdotisk bevisföring för denna förklaring kan också lyftas fram den relativt frekventa rapporteringen i media om äldre som inte får någon plats på äldreboenden. För övriga förklaringar som lyfts fram verkar stödet, i data åtminstone, vara svagt.

I nästa avsnitt kommer behovet av platser på särskilt boende framöver att uppskattas. Vi kommer i dessa uppskattningar att utgå från att andelen äldre som har behov av en plats på ett särskilt boende långsiktigt är densamma som under 2022. Andelen kan antas gå

ned något de närmaste åren då de andelen i åldersgruppen 80-84 år fortsätter att öka något för att sedan gå upp igen när andelen faller tillbaka från 2026 och framåt.

Värt att nämna när behoven av platser på särskilda boenden framöver ska uppskattas är den förväntade kraftiga ökningen av personer med demenssjukdomar som den åldrande befolkningen antas medföra. Enligt Socialstyrelsen bedöms antalet med demensdiagnos öka från dagens cirka 140 000 till närmare 190 000 år 2030. Det innebär en ökning på cirka 5 000 om året de kommande åren. Av de äldre som bor på särskilt boende idag lider cirka hälften⁴ av demens. Vi bedömer därför att det är ett relativt konservativt antagande att utgå från andelen 2022 för att bedöma det framtida behovet av platser på särskilda boenden för äldre.

⁴ Baserat på underlag från Socialstyrelsen. I SOU 2022:41 "Nästa steg -Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer" skriver man att "Uppskattningsvis har runt 70 procent av boende på särskilda boenden en demenssjukdom." Det råder alltså viss osäkerhet kring andelen.

4. Behov av platser och boenden till 2032

Syftet med detta avsnitt är att göra en uppskattning av hur behovet av lägenheter på särskilda boenden kommer att förändras fram till år 2032. Den grundläggande faktorn för att kunna uppskatta detta är hur antalet äldre utvecklas. Inledningsvis redovisas därför SCB:s prognos över den demografiska utvecklingen avseende personer 65 år och äldre under perioden år 2022 till år 2032.

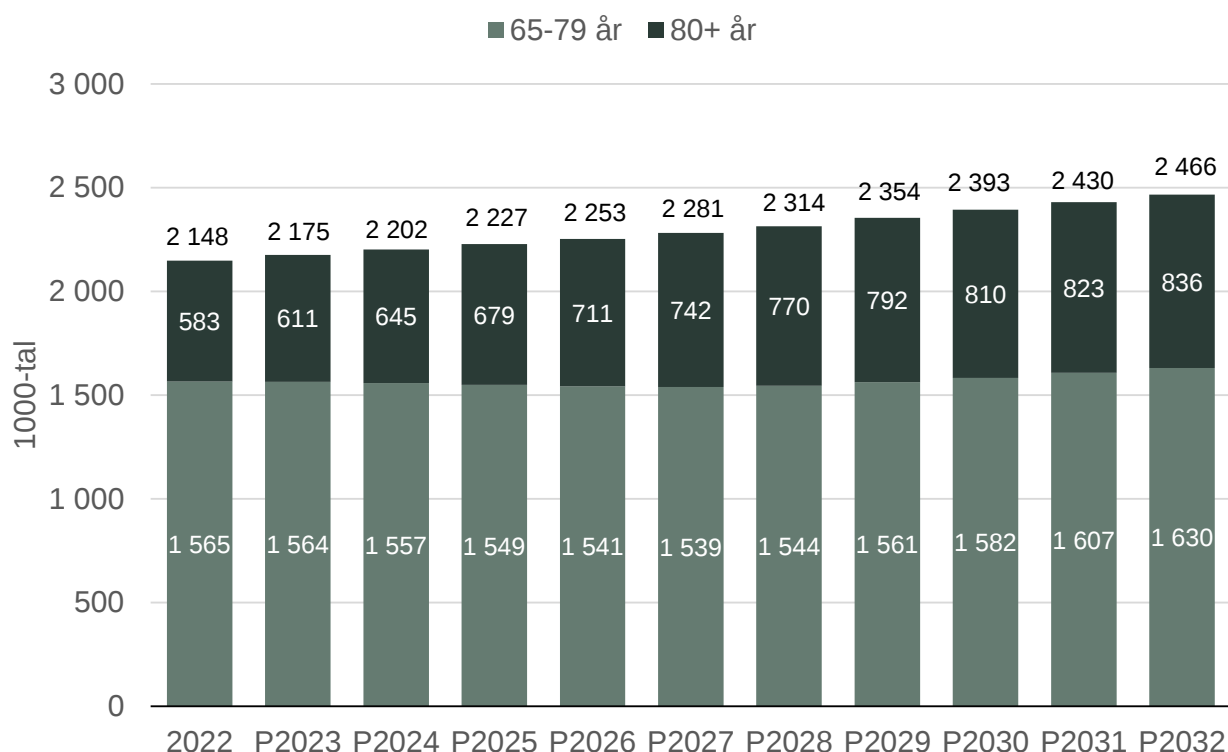
Med utgångspunkt från den demografiska framskrivningen i kombination med antagandet om hur stor andel i olika åldersgrupper som behöver en plats på särskilt boende (se föregående avsnitt), görs en framskrivning av behovet av lägenheter på särskilda äldreboenden under samma period. Behovet av lägenheter ger i sin tur upphov till ett behov av nya boenden, vilket redovisas därefter. Avslutningsvis görs en bedömning av hur, i det korta perspektivet, förutsättningarna att tillgodose behovet ser ut givet kända byggplaner för äldreboenden.

4.1 Den demografiska utvecklingen

Den demografiska utvecklingen i Sverige de närmaste tio åren präglas av den mycket stora tillväxten av personer som är 80 år eller äldre. Det är i huvudsak en konsekvens av att de stora barnkullarna födda under 1940-talet nu når höga åldrar. Enligt SCB:s befolkningsprognos ökar befolkningen 80 år och äldre från knappt 600 000 personer år 2022 till cirka 850 000 år 2032, en ökning med runt 250 000 personer, motsvarande 50 procent, se diagram 10. Detta är en utveckling som sker snabbast under perioden 2023 till 2028 då ökningen i åldersgruppen kommer att vara drygt 30 000 personer i genomsnitt per år. Ökningen fortsätter sedan år för år fram till år 2032, men den genomsnittliga ökningstakten sjunker till cirka 15 000 personer per år. Samtidigt ökar antalet personer mellan 65-79 år med cirka 65 000 under perioden.

Den övriga befolkningen ökar relativt långsamt under perioden. Befolkningen under 20 år minskar de facto samtidigt som den arbetsföra befolkningen, 16-64 år, ökar med drygt 200 000, motsvarande knappt fyra procent. Det sistnämnda är viktigt då de ökade behoven inom äldreomsorgen kommer att kräva att betydligt fler, givet dagens förutsättningar, jobbar i sektorn framöver. Enligt SKR:s senaste prognos kommer det krävas cirka 60 000 fler sysselsatta inom äldreomsorgen år 2031 jämfört med år 2022. Detta samtidigt som behovet av arbetskraft ökar i många andra sektorer i den svenska ekonomin.

Diagram 10 Prognos över antalet personer i de äldre åldersgrupperna 2022-2032



Källa: Befolkningsframskrivning (SCB)

4.2 Behov av platser på särskilda boenden för äldre

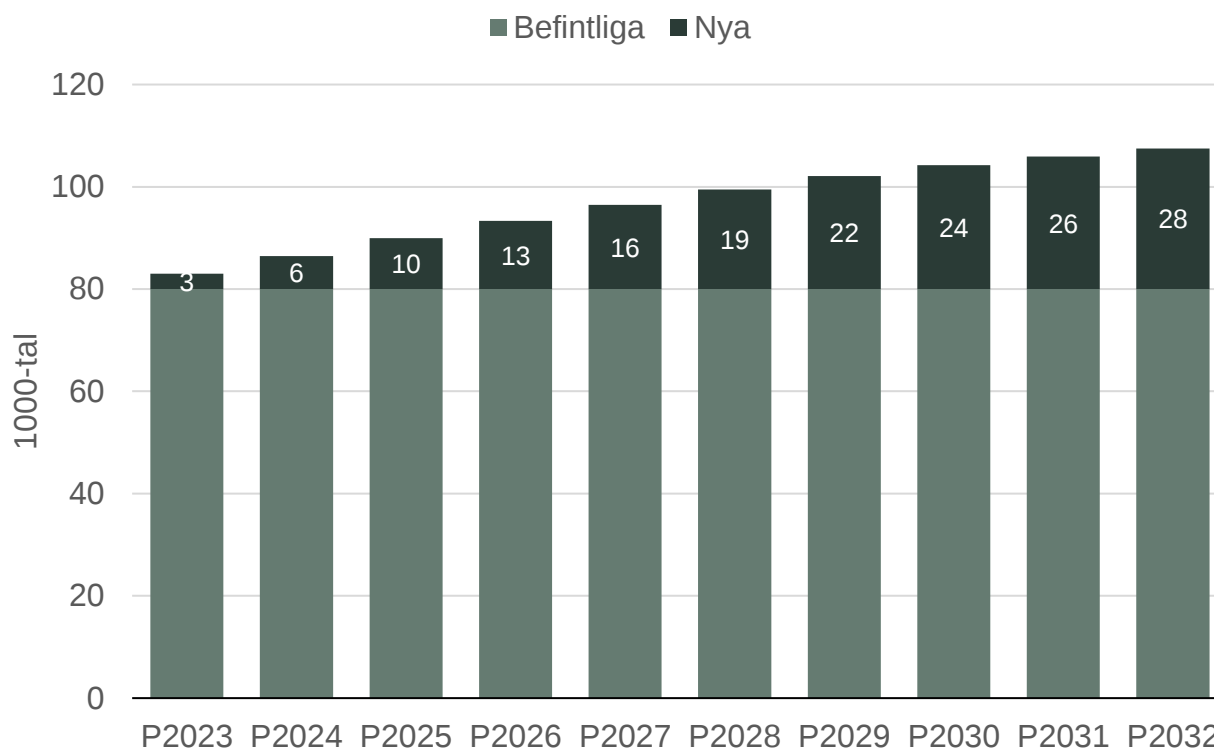
Den kraftiga ökningen av antalet i befolkningen 80 år eller äldre kommer att leda till en ökning av behoven av äldreomsorg, både vad gäller platser på särskilt boende och service och omsorg via hemtjänst. Som redovisades i diagram 1 var det genomsnittliga antalet personer per månad som under 2022 bodde på särskilt boende för äldre 81 000. Det motsvarade 3,5 procent av samtliga personer i befolkningen som var 65 år eller äldre. Av dessa 81 000 var 62 000 80 år eller äldre. Det motsvarade 11 procent av den delen av befolkningen.

Med antagandet att andelen 80 år eller äldre som bor på särskilt boenden är densamma som år 2022 under hela perioden fram till 2032 kommer behovet av nya platser för gruppen att öka med 27 000. Precis som för ökningen av den delen av befolkningen kommer behovet av fler lägenheter sannolikt att vara störst under perioden år 2023-2028, då det genomsnittliga behovet per år kommer ligga på i snitt runt 3 000 nya platser. Ökningen sjunker sedan till i snitt drygt 2 000 nya platser per år under perioden 2028-2032. Uppskattningarna när under perioden behoven ökar och med hur mycket är osäkert. Skälet är att andelen av de 80 år och äldre i den yngsta åldersgruppen 80-84 år ökar fram till 2026 för att sedan minska. Det bör ha en något dämpande effekt på behoven i det kortare perspektivet.

Då befolkningen i gruppen 65-79 år beräknas öka betydligt mindre under den redovisade perioden kommer behovet av antalet nya platser för den gruppen att vara relativt marginellt fram till 2032, knappt 1 000 nya platser över hela perioden. Behovet av antalet

platser totalt kommer därmed att öka med 28 000, från 80 000⁵ år 2022 till 108 000 år 2032, se diagram 11.

Diagram 11 Prognos över behovet av nya platser på särskilda boenden för äldre 2023-2032



Källa: Socialstyrelsen, egna beräkningar

4.3 Behov av nya boenden

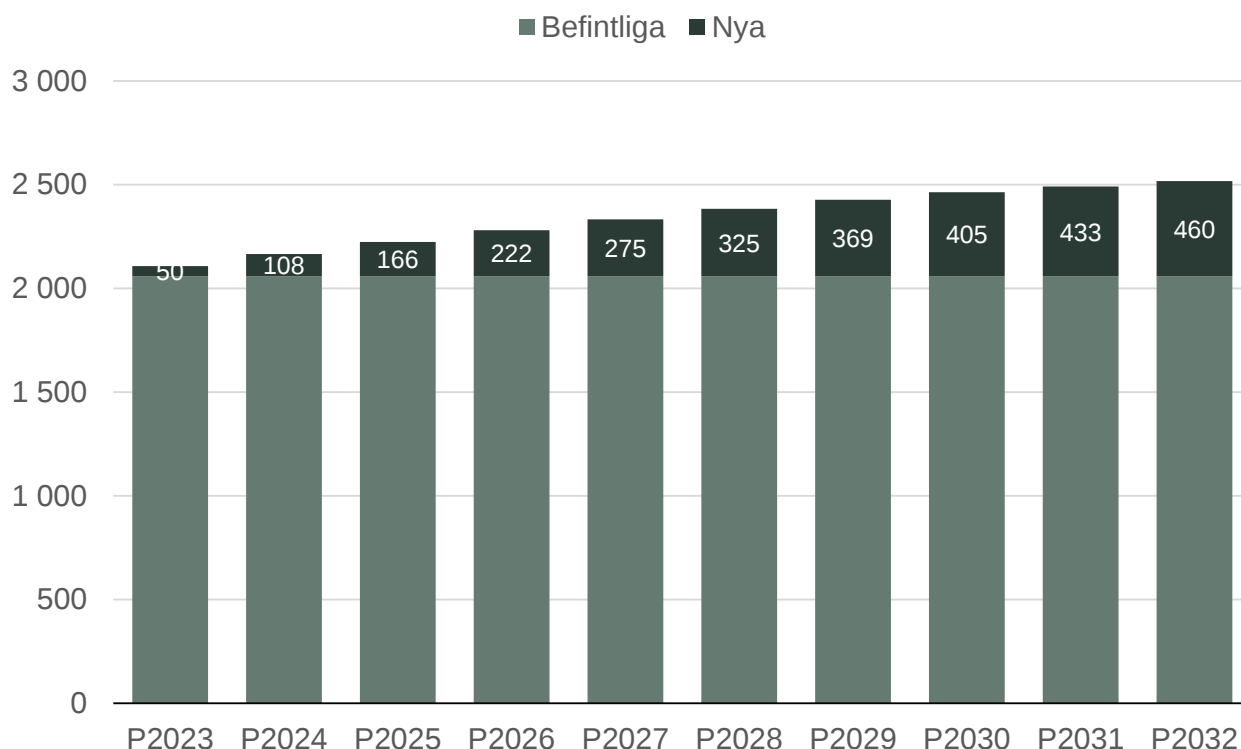
För att tillfredsställa behovet av nya platser på särskilt boende för äldre kommer det att behövas fler boenden. Den genomsnittliga storleken på särskilda boenden är för närvarande cirka 40 lägenheter, se tabell 1. Dock är genomsnittet på de nya boenden som byggts de senaste fem åren cirka 60 lägenheter, se nästa avsnitt.

Om vi utgår från att behovet fram till 2032 år, närmare 28 000 nya platser, skulle det, om boendena i genomsnitt har 60 lägenheter, behövas motsvarande cirka 460 nya boenden fram till 2032, se diagram 11. Det motsvarar en genomsnittlig byggtakt på cirka 45 boenden per år. Det bör påpekas att detta är en nettosiffra. Orsaken är att det finns många särskilda boenden för äldre som inte uppfyller dagens krav och därmed måste ersättas. Detta är en process som redan pågått under några år, se nästa avsnitt. Det innebär att det kommer behöva byggas fler lägenheter och boenden än de 28 000 respektive 460 som redovisas i diagram 11 och 12.

Eftersom behovet sannolikt ökar mest i början på perioden så kommer det fram till 2028 att, med samma utgångspunkt, krävas cirka 300 nya boenden. Det innebär en byggtakt om cirka 50 nya boenden per år fram till 2028.

⁵ Givet den statistik från IVO vi redovisade i kapitel 1.

Diagram 12 Prognos över behovet av nya särskilda boenden för äldre 2022-2032



Källa: Inspektionen för vård och omsorg (IVO), egna beräkningar

4.4 Byggtakt 2017-2022

Eftersom antalet äldre som bor på särskilt boende har varit i stort sett oförändrat från 2016 och framåt har det inte krävts⁶ fler lägenheter på särskilda boenden. Trots detta har det byggts relativt många nya särskilda boenden och lägenheter för äldre under den senaste femårsperioden.

Enligt Boverket⁷ har 179 nya boenden med totalt cirka 10 800 lägenheter färdigställts under perioden 2017-2022. Därutöver har 57 befintliga fastigheter byggts om, vilket gett ytterligare 1 900 lägenheter. Totalt har därmed 179 boenden och totalt 12 700 lägenheter tillförts under perioden. Eftersom antalet brukare på de särskilt boende inte har ökat under perioden är vår tolkning att de nya lägenheterna inte inneburit någon större nettoökning av lägenheter utan att det i huvudsak handlats om att gamla boenden ersatts med nya. Orsaken är, som tidigare nämnts, att det finns många särskilda boenden för äldre som inte uppfyller dagens krav och som därför måste ersättas. Det kan också bero på att boenden behövs på andra platser än där de befintliga finns.

Genomsnittstorleken, det vill säga det genomsnittliga antalet lägenheter per boende, har ökat och var i genomsnitt 54 lägenheter per boende under perioden, se tabell 2. Detta kan

⁶ Det faktiska behovet kan ha funnits men det är inte fler äldre som fått en plats.

⁷ Baserat på boenden där det söktes investeringsstöd från Boverket.

jämföras med knappt 40 lägenheter totalt för samtliga äldreboenden, se tabell 1. På nybyggda boenden var snittstorleken 60 lägenheter.

Om denna byggtakt fortsätter kommer det att byggas knappt 17 000 nya lägenheter fram till 2032. Det skulle då, givet att det bara är tillskott och inte ersättning av boenden med utgångspunkt från våra antaganden, saknas närmare 11 000 lägenheter fram till 2032 för att behoven ska tillgodoses. Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att byggnationen under perioden 2017-2022 skedde i ett läge där antalet äldre inte ökade i någon större utsträckning.

Tabell 2 Antal ny särskilda boenden för äldre och antalet nya lägenheter perioden 2017-2022

	Boenden	Lägenheter	Snittstorlek
2017	25	1 224	49
2018	30	1 364	45
2019	48	2 442	51
2020	59	3 476	59
2021	48	2 896	60
2022	26	1 304	50
Medel 2017-2022	28	1 674	54

Källa: Boverket, egna beräkningar

4.5 Behovet av 2023-2024 täcks inte givet känd "pipeline"

Enligt Boverket har det fram till april 2023 öppnat fyra särskilda boenden för äldre i landet med totalt 352 lägenheter. Dessutom har investeringsstöd beviljats till ytterligare 45 boenden med cirka 2 500 lägenheter som ska färdigställas under 2023 och 2024. Totalt blir det 49 boenden med nästan 3 000 lägenheter.

Det ska ställas mot det behov av runt 6 000 nya lägenheter under 2023 och 2024 som uppskattats i denna rapport. Viktigt att poängtera är att ingen bedömning har gjorts av var i Sverige behoven finns och i vilken utsträckning behoven överensstämmer med de boenden som är under uppförande. I vilken utsträckning som de nya boendena är tänkta att ersätta befintliga boenden har inte heller analyserats.

Slutsatsen av detta är att det finns ett glapp mellan behovet av platser som är uppskattat under 2023-2024 och antalet platser som bedöms komma till under perioden. Det är stor risk att många av de äldre som har behov av plats på ett särskilt boende inte kommer att kunna få det under de närmaste åren.

5. Vårdföretagarnas förslag

Många äldre och deras anhöriga upplever i dag att man måste vänta alltför länge på en plats på särskilt boende. Väntan påverkar äldres hälsa och välbefinnande, samtidigt som den skapar oro och ofta stor arbetsbelastning för anhöriga. Orsakerna till väntan kan variera, men en brist på platser på särskilda boenden är en bidragande förklaring. Denna brist riskerar att öka när andelen äldre ökar i befolkningen, med ännu längre väntan som följd. Det behövs åtgärder för att lindra den brist som kan uppstå.

Vårdföretagarnas analys visar att det inte byggs tillräckligt med särskilda boenden på nationell nivå för att täcka behoven under kommande år. På kommunnivå varierar behoven. Samtidigt är den ekonomiska situationen tuff i många kommuner, vilket kan försvåra möjligheterna att upprusta äldre särskilda boenden eller att göra investeringar i nya. Här kan privata aktörer vara en lösning. Genom att anlita privata aktörer kan kommunen utan att göra en investering få behovet av särskilda boenden tillgodosett. Många kommuner tvekar dock att öppna upp för privata aktörer av ideologiska skäl. Med hänsyn till de problem som en brist på särskilda boenden kan medföra är det hög tid att politiken sätter de äldre medborgarnas behov i första rummet.

Vårdföretagarna föreslår en rad åtgärder som politiker på såväl kommunal som nationell nivå kan vidta för att lindra den kommande bristen på särskilda boenden. Det handlar både om att skapa förutsättningar för att bygga nya boenden och att använda befintliga boenden på ett bättre sätt.

Ta hjälp av privata aktörer för att bygga nya särskilda boenden Privata aktörer bygger en stor andel av de nya särskilda boendena idag, men långt ifrån alla kommuner anlitar privata aktörer. Det finns flera fördelar för kommuner som samverkar med privata aktörer. Kommunen slipper både det arbete och den investering ett bygge innebär och kan prioritera medel till andra viktiga områden. Privata aktörer har också lång erfarenhet av att bygga och driva äldreboenden. För en mindre kommun som sällan bygger boenden tillförs på så sätt spetskompetens som kan bidra till höjd kvalitet och kostnadseffektivitet.

Säkerställ valfrihet för ökad kvalitet Att anlita privata aktörer ökar alternativen för de äldre i kommunen. Äldre är långt ifrån en homogen grupp. Möjligheten att välja och välja bort ett boende är därför viktig. Även för äldreomsorgens medarbetare finns det fördelar med att kunna välja mellan arbetsgivare. Varje kommun borde ha åtminstone ett alternativ till det kommunala särskilda boendet. Kommuner där äldre kan välja boende i ett valfrihetssystem har mer sällan brist på äldreboenden.

Säkerställ långsiktiga förutsättningar för särskilda boenden Att bygga och driva ett äldreboende är en mycket stor investering. Privata aktörer måste för att våga ta risken kunna räkna med att ersättningen från kommunen för de särskilda boendena är skälig och att det finns en långsiktighet både i villkoren och i relationen med kommunen. Att politiken ändrar inställning till och förutsättningar för privata alternativ mellan mandatperioder gör att färre vågar investera.

Inför en äldreboendegaranti En garanti som säkerställer att äldre får plats på äldreboende i enlighet med socialtjänstlagens intentioner. Biståndsbeslut ska enligt lagen

verkställas omedelbart. I dag får, enligt Ivo, cirka 2 000 äldre per år vänta längre än tre månader på grund av brist på äldreboenden i hemkommunen.

Väntetiden ligger i snitt på 53 dagar, men variationerna är stora, från 3 till 220 dagar. Detta för en grupp äldre med stora hjälpbehov. I snitt bor äldre i Sverige i två år på ett äldreboende, men redan efter ett halvt år har en av fem avlidit.

I dag kan Ivo, utfärda sanktioner när kommuner dröjer länge med att erbjuda plats på ett boende. Det är en klen tröst för den äldre som tvingas bo kvar hemma. Vårdföretagarna föreslår att den äldre själv får rätt att välja ett boende som kan erbjuda en plats i hemkommunen, eller på annan ort.

Öka samverkan mellan kommunerna. I Stockholm samverkar 13 kommuner om äldreboendeplatser. Den äldre kan ansöka om hjälp för att bosätta sig i någon av de andra samverkande kommunerna. Denna samverkan underlättar för den äldre att flytta till en närliggande kommun, kanske i närheten av anhöriga, och ger den äldre ökad valfrihet. Det underlättar också för kommunerna, som lättare kan möta behovet av platser och erbjuda en mångfald av olika boenden.

Bygg morgondagens boenden Det är viktigt att ny kunskap och teknik tillvaratas för att stimulera innovation. Här har Ivo en viktig roll. Vårdföretagarna föreslår att Ivo ska godkänna äldreboendenas utformning på ritning. I dag vågar privata aktörer inte göra alltför stora avvikelser från hur befintliga boenden är utformade av rädsla för att boendet inte godkänns. Effektiviseringspotentialen med ny teknik, såsom lösningar för en säkrare och mer effektiv natttillsyn, behöver tas tillvara. När kompetensförsörjningen sannolikt försvåras under kommande år riskerar vi annars att platserna blir färre, och tillgängligheten försämrats.

Kartlägg befintliga äldreboendes standard Det finns idag inga samstämmiga uppgifter om hur många äldreboendeplatser som finns och än mindre vilken standard som de olika äldreboendena håller. Många äldreboenden är äldre och slitna och lever inte upp till dagens krav. Det kan innebära att såväl boende- som arbetsmiljön är sämre och förutsättningarna för att organisera verksamheten inte är de bästa - något som är viktigt inte minst ur ett kompetensförsörjningsperspektiv. För att få en bättre bild av tillgången till ändamålsenliga boenden och därigenom hur många nya äldreboenden som behöver byggas bör en kartläggning av Sveriges äldreboenden och deras skick och standard göras.

Undersök hur behoven av omsorg förändrats över tid Andelen äldre som bor på äldreboenden har minskat under en lång tid. Samtidigt ökar vårdtyngden och många vittnar om att det är mycket svårt att få plats på äldreboende. Vårdföretagarnas analys är att utvecklingen med en minskad andel äldre som bor på äldreboenden inte kan fortsätta, bland annat då antalet demenssjuka kommer att öka. Kunskapen om hur den sista tiden i livet ser ut och hur behoven av hjälp utvecklas behöver dock förbättras för att bättre kunna förutsäga behoven av äldreomsorg i framtiden.