



Det ofrivilliga kvarboendet

Konsekvenser av riksdagens beslut att avsluta det statliga investeringsstödet till bostäder för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden.

Förord

Det statliga investeringsstödet för äldres boende (SFS 2016:848) avslutades vid utgången av 2025. Under 2025 inkom drygt 1 400 ansökningar motsvarande cirka 2,2 miljarder kronor. Det är långt över vad staten avsatt i anslag, vilket uppgick till cirka 809 miljoner kronor.

Konsekvenserna av att så många ansökningar fått avslag, och att dessutom godkända ansökningar för cirka 290 miljoner kronor saknar täckning i det avsatta anslaget, har inte redovisats av någon förvaltningsmyndighet.

Vår slutsats är att det framåtriktat endast i begränsad omfattning kommer att byggas seniorboenden på den privata marknaden utan statligt stöd. Samtidigt har det i allt väsentligt varit privata aktörer som under den senare delen av perioden 2010–2025, med stödets hjälp, stått för nytillskottet.

Vilka konsekvenser detta avbräck i byggandet av anpassade bostäder för seniorer kommer att innebära för

staten, kommuner, enskilda företag och – inte minst – för den växande gruppen seniorer, har inte redovisats inför beslutet att avsluta stödet.

Då detta, enligt vår bedömning, kommer att ge betydande negativa ekonomiska konsekvenser för stat och kommuner samt påverka ett stort antal seniorers möjligheter att välja framtida boende, redovisar vi i denna rapport ett urval av konsekvenser. Dessa baseras på tidigare utredningar, rapporter och egna bedömningar.

Vi vill därutöver särskilt peka på konsekvenserna av ett ökat ofrivilligt kvarboende, där den enskildes möjligheter att själv bestämma över sitt framtida boende begränsas.

Detta kan även förstås som en bredare systemfråga, där bostadsmarknadens funktion och äldreomsorgens utveckling i ökande grad påverkar varandra.

Denna rapport är framtagen av Nybo bostadsutveckling 2026 på uppdrag av Blomstra bostad, Granitor Properties samt Justim. Nybo är ett kunskaps- och bostadsutvecklingsbolag med inriktning på äldres boende.

Rapporten är skriven av bostadsexpert Lars Malmgren i april 2026.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Investeringsstödet - bakgrund och funktion	7
2.1	Framskrivning av befolkningsutveckling för 65+	8
2.2	Äldres boende idag och behov av anpassade bostäder	8
2.3	Bedömning av behovet av anpassade bostäder för äldre fram till 2034	11
2.4	Förslag för att möta det växande behovet av anpassade bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden	12
3	Statligt investeringsstöd 2010-2025	18
3.1	Riksdagens anslag	22
3.2	Inkomna ansökningar under 2025	23
3.3	Godkända ansökningar	24
3.4	Särskilt om ansökningar för seniorboenden	25
3.5	Investeringsstödet betydelse för bostadsutvecklare	26
4	Konsekvenser av slopat investeringsstöd	29
4.1	Avsaknaden av konsekvensutredning	29
4.2	Fastighetsägare kan inte ensamt möta marknadens efterfrågan	30
4.3	Kommunernas utgifter och kostnader ökar för äldreomsorgen.....	31
4.4	Kvarboendepincipen – valfrihet eller ensamhet för landets äldre	33
4.5	Regionernas utgifter befaras öka	35
4.6	Statens intäkter minskar och hämmar tillväxten	36

Definitioner

Serviceboenden

Fanns fram till 2008 och omfattade såväl heldygnsomsorg som ordinära bostäder, i vissa avseenden liknande dagens trygghetsboenden. Begreppet har ersatts av särskilda boenden respektive trygghetsboenden.

Seniorbostäder

Samlingsbegrepp för bostäder som inte omfattas av särskild lagstiftning och som är avsedda för personer över en viss ålder. I denna rapport används begreppet även som ett samlingsnamn för trygghetsbostäder.

Trygghetsbostäder

Begrepp som infördes i SOU 2008:113 och som avser bostäder riktade till äldre som upplever oro, otrygghet eller social isolering. Boendeformen kännetecknas av tillgång till gemensamhetslokaler och möjligheter till social samvaro. Sedan 2018 kan även kommuner införa biståndsbedömda trygghetsboenden.

Särskilda boendeformer för äldre

Biståndsbedömda bostäder med heldygnsomsorg, i dagligt tal "Säbo" eller vård- och omsorgsboende.

Bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden

Bostäder som inte omfattas av särskild lagstiftning eller särskild anpassning för äldre, upplåttna med äganderätt, hyresrätt, bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt.

1 Sammanfattning

Riksdagen har beslutat att avsluta det statliga investeringsstödet för bostäder för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden från och med den 1 januari 2026. I beslutet angavs att ansökningar kunde lämnas in fram till den 31 december 2025.

Investeringsstödet har funnits kontinuerligt sedan 2010, varför det plötsliga beslutet att avsluta stödet helt har överraskat en hel bransch.

Beslutet fattades utan att regeringen begärt en samlad utvärdering av stödets effekter, eller i vilken utsträckning dess syfte uppnåtts. På uppdrag av Granitor Properties redovisade Nybo bostadsutveckling i rapporten *Här vill jag bo (2025)* att stödets syfte hade uppnåtts, med ett nytillskott av drygt 12 000 seniorbostäder, samt betydande positiva effekter för kommuners ekonomi och seniorers välbefinnande.

Stödet avslutas i en tid då antalet seniorer kraftigt ökar, framför allt gruppen 80+, som beräknas öka med cirka 300 000 personer mellan 2020 och 2034.

Bristen på boendeanternativ, i kombination med att cirka 70 procent av seniorerna önskar bo kvar i sin villa så länge som möjligt, har bidragit till att andelen äldre i småhus stadigt ökat över tid.

Med stöd av tidigare utredningar, studier och egna antaganden bedömer vi att behovet uppgår till cirka 140 000 nya seniorbostäder fram till 2034.

Riksdagen avsatte cirka 737 miljoner kronor fram till 2028 (varav 2 miljoner kronor för Boverkets administration). Under hösten

2025 uppmärksammade regeringen att det inkommit ett ökat antal ansökningar varför ett tilläggsanslag tillfördes i höständringsbudgeten. 809 miljoner kronor fanns tillgängliga för ansökningar inkomna under 2025 efter nämnda tilläggsanslag. Samtidigt uppgick ansökningarna till cirka 2,2 miljarder kronor.

Det ökade antalet ansökningar speglar i huvudsak en ökad efterfrågan på anpassade bostäder för äldre, och endast i begränsad utsträckning att stödet skulle upphöra.

Sammanlagt har länsstyrelserna godkänt ansökningar för cirka 1,1 miljarder kronor, vilket innebär att cirka 290 miljoner kronor saknar täckning i anslaget. Det är ett oklart rättsläge vilka ansökningar som faktiskt kommer att få utbetalt, och vilka som, trots godkänt beslut, inte kommer att få något stöd.

Av de ansökningar som avsåg seniorboenden fick cirka 1 000 lägenheter avslag. Två av tre aktörer uppgav att stödet varit av stor eller avgörande betydelse för projektets genomförande.

Vår bedömning är att de seniorboenden som uppförts med krav på tillgänglighet, gemenskap och anpassad utemiljö i mycket begränsad omfattning kommer att byggas framöver utan statligt stöd.

Någon konsekvensutredning av denna förändring har inte genomförts inför beslutet. Därmed saknas ett samlat underlag för att bedöma effekterna för stat, kommuner, regioner, företag och enskilda.

I vår analys bedömer vi att kommunerna



fram till 2033 kan behöva bygga minst 10 000 fler platser i särskilda boenden än vad som annars varit fallet. Detta motsvarar en merkostnad på cirka 60 miljarder kronor.

Samtidigt ökar antalet äldre som inte får plats i särskilt boende inom lagstadgad tid. Under 2025 uppgick detta till över 5 000 personer. Ett ökat ofrivilligt kvarboende innebär även ökad risk för ensamhet, psykisk ohälsa och fallolyckor.

Vidare bedömer vi att uteblivet byggande av seniorbostäder innebär att staten går miste om momsintäkter på upp till cirka 67 miljarder kronor fram till 2034.

Sammantaget pekar detta på att frågan om bostäder för äldre inte enbart är en bostadspolitisk fråga, utan även har betydande konsekvenser för välfärdssystemets funktion och samhällsekonomin i stort.

Vi lämnar tre konkreta förslag till regeringen:

Vårt första förslag

Att regeringen omgående tillsätter en enmansutredning med direktiv att utreda och lägga förslag på en sammanhållen äldreboendepolitik, och där staten fortsatt stimulerar utvecklingen av nya seniorbostäder.

Vårt andra förslag

Att förordningen (2016:848) återinförs och förlängs i avvaktan på ett nytt, mer ändamålsenligt stöd.

Ett sådant återinförande bör ses som en övergångslösning i syfte att upprätthålla byggandet, samtidigt som en förbättrad modell utformas.

Vårt tredje förslag

Att regeringen i höständringsbudgeten avsätter erforderliga medel för de ansökningar som inkommit under 2025 och som fått avslag eller riskerar att inte erhålla utbetalning.

2 Investeringsstödet - bakgrund och funktion

Det statliga investeringsstödet, SFS (2016:848), infördes 2010 med syfte att stimulera ett ökat byggande av anpassade bostäder för äldre på den ordinarie bostadsmarknaden.

Fram till 2025 har drygt 12 000 nya seniorbostäder uppförts med stöd av förordningen. Stödet har bidragit till att ersätta fastighetsägare för de merkostnader som uppstår vid uppförande av gemensamma lokaler, ökad tillgänglighet i bostäderna samt i viss mån installation av välfärdsteknik.

Studier har visat att ett ökat utbud av seniorbostäder i en kommun bidrar till att behovet av särskilda boenden helt eller delvis skjuts fram. I samband med det ökade nytillskottet har antalet platser i särskilda boenden i Sverige minskat med cirka 7 000 lägenheter under perioden 2010–2025.

Detta indikerar att seniorbostäder inte enbart utgör ett komplement, utan i praktiken påverkar efterfrågan på mer kostsamma vård- och omsorgsboenden.

Riksdagen beslutade i höstbudgeten 2024 att stödet skulle upphöra den 31 december 2025, även om ansökningar

kunde lämnas in under hela året. Något tydligt motiv till att just stödet för bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden skulle avvecklas har dock inte redovisats.

Boverkets bostadsmarknadsenkät visar samtidigt att drygt hälften av Sveriges kommuner har underskott på seniorbostäder i någon form, och att 97 kommuner helt saknar sådana bostäder. Bristen på alternativ bidrar till att endast cirka 6 procent av seniorerna årligen flyttar till annat boende.

Detta tyder på en låg rörlighet i den äldre delen av bostadsmarknaden, vilket får konsekvenser även för övriga delar av bostadsmarknaden.

Sammanfattning

- Investeringsstödet har möjliggjort ett konkret tillskott av bostäder.
- Seniorbostäder har bidragit till minskat behov av särskilda boenden.
- Marknaden har inte själv kunnat möta behovet.
- Rörligheten bland äldre är låg.

Fler seniorbostäder har minskat behovet av dyrare särskilda boenden

2.1 Framskrivning av befolkningsutveckling för 65+

2010 var antalet seniorer 65+ cirka 1,7 miljoner. År 2017 var det första gången det levde fler än 2 miljoner seniorer i Sverige. Denna befolkningsgrupp kommer att fortsätta öka framöver. År 2022 uppgick gruppen till nästan 2,2 miljoner, och 2030 beräknas den uppgå till cirka 2,4 miljoner.

Gruppen 65+ bedöms fortsätta växa även på längre sikt och uppgå till cirka 3,4 miljoner år 2070.

Antalet äldre seniorer, 80+, låg under 2010-talet relativt stabilt kring 500 000. År 2010 var 497 000 personer över 80 år. Först efter 2018 började andelen öka något, och 2020 hade gruppen vuxit till drygt 540 000.

Den kraftiga ökningen sker under 2020-talet, från cirka 543 000 personer till 808 000 år 2030. Fram till 2034 ökar gruppen ytterligare till drygt 850 000 personer.

Antalet personer över 80 år ökar därmed med cirka 300 000 individer mellan 2020 och 2034.

Ökningen från 2020 och 15 år framåt uppgår således till drygt 300 000 fler seniorer över 80 år. Bland seniorerna är det därmed gruppen 80+ som kommer att ha den mest omfattande utvecklingen.

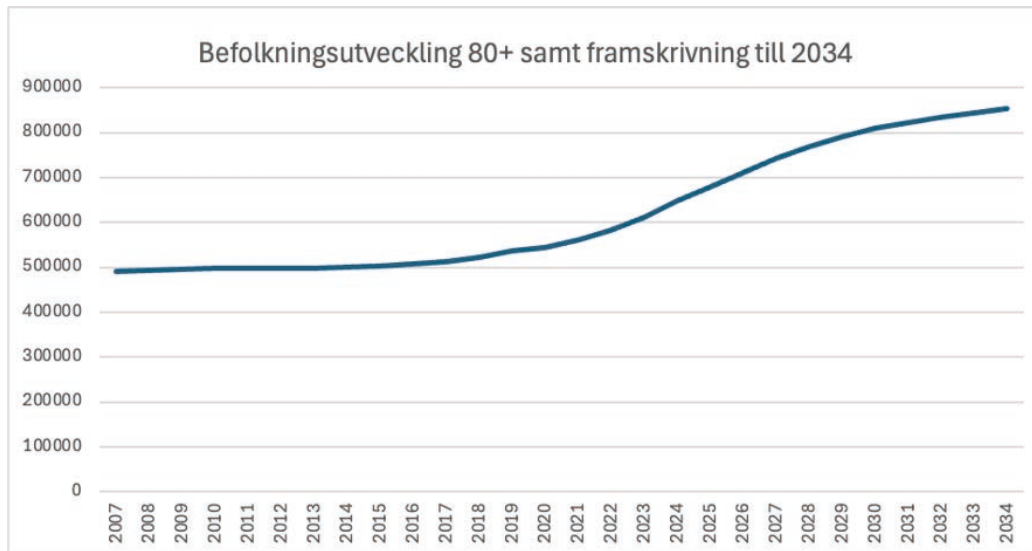
Sammanfattningsvis ökar gruppen 65+ stadigt under de kommande decennierna, samtidigt som gruppen 80+ ökar med drygt 50 procent fram till 2034.

Investeringar i anpassade bostäder för seniorer kommer därför under överskådlig tid att fylla en viktig funktion för att möta äldres behov av bostadsalternativ, tillgänglighet, trygghet, social samvaro, självbestämmande och välbefinnande.

Sammanfattning

- Antalet äldre ökar stadigt och långsiktigt.
- Den största ökningen sker i gruppen 80+ som ökar med 300 000 från 2020 till 2034.
- Behovet av anpassade bostäder kommer att bestå under lång tid.

Antalet 80+ ökar med 300 000 mellan 2020 - 2034



Tabell 1; framskrivning av befolkningsutvecklingen för 80+, SCB, egen bearbetning

2.2 Äldres boende idag och behov av anpassade bostäder

Av Sveriges cirka 2,1 miljoner pensionärer över 65 år bor 58 procent av männen i småhus, jämfört med 48 procent av kvinnorna. Sammantaget bor drygt hälften av alla äldre över 65 år i småhus.

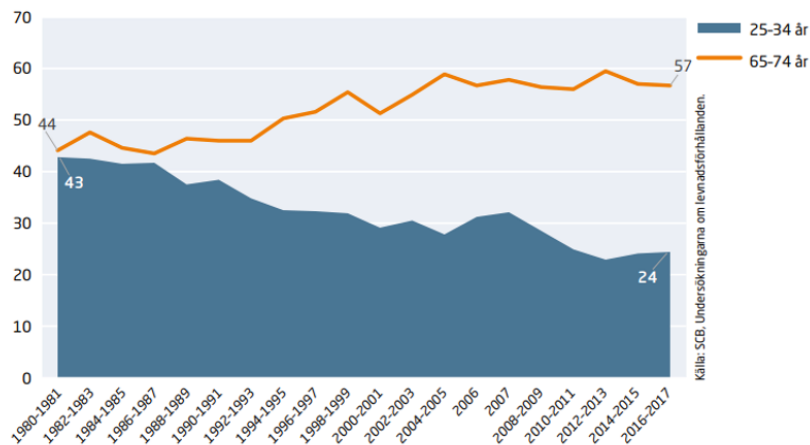
Det saknas sammanhållen statistik över värdeår och standard i småhusbeståndet,

vilket gör det svårt att bedöma det samlade framtida underhållsbehovet. Det är dock känt att cirka 300 000 villor uppfördes under miljonprogramsåren 1965–1974, vilket motsvarar cirka 15 procent av dagens bestånd.

Utöver underhållsbehov påverkar

Andel i äganderätt

Figur 3. Andel som äger sitt boende i åldersgrupperna 25-34 år, 1980-2017.
Procent.



Tabell 2; andelen i småhus i åldersgruppen 25-34 samt 65-74 år, 1980-2017, SCB, egen bearbetning



bostädernas utformning
möjligheten att bo kvar, såsom:

- bostadens storlek
- bostadens skick
- antal våningsplan
- planlösning
- tomtens storlek

Bristen på alternativa boendeformer, i kombination med att cirka 70 procent av seniorerna önskar bo kvar i sin villa så länge som möjligt, har bidragit till att andelen äldre i småhus stadigt har ökat sedan 1980-talet.

Samtidigt har andelen yngre hushåll (25–34 år) i småhus minskat, vilket bidrar till en minskad rörlighet på bostadsmarknaden.

Med ett ökat utbud av anpassade bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden skulle cirka 30 procent av seniorerna vilja flytta till en mindre bostad. I dagens situation hindras många från detta, vilket leder till ett ökat inslag av kvarboende.

I flera fall kan detta beskrivas som ett ofrivilligt kvarboende, där bostaden inte längre motsvarar den enskildes behov.

Sammanfattning

- En stor andel äldre bor kvar i småhus.
- Många bostäder är inte anpassade för åldrande.
- Alternativa bostäder saknas i tillräcklig omfattning.
- Rörligheten på bostadsmarknaden påverkas.

***När det saknas andra boendialternativ
uppstår ett ofrivilligt kvarboende***

Tabell 6.2 Behov av fler bostäder till seniorerna fram till år 2030

Åldersgrupp	Prognostiserad Befolkningsökning	Bostadsbehov per 100 personer	Behov av bostäder
65-74 år	35 967	65	23 500
75-84 år	304 155	72	217 600
85-94 år	136 403	83	113 200
95+ år	6 009	91	5 500
Totalt	482 534		359 700

Tabell 3; SOU 2015:85, framtida bostadsbehov

2.3 Bedömning av behovet av anpassade bostäder för äldre fram till 2034

I utredningen SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer* analyserades det framtida behovet av anpassade bostäder för äldre. Utredningen visade på ett behov av cirka 359 000 sådana bostäder fram till 2030.

I rapporten *Här vill jag bo (2025)* redovisades en marknadsanalys för moderna seniorboenden med kooperativ hyresrätt som upplåtelseform. Analysen visade på ett behov av cirka 30 000 bostäder fram till 2030 och ytterligare cirka 5 000 fram till 2034.

Ett ackumulerat nytillskott av moderna seniorbostäder uppgår idag till cirka 100 000–120 000 bostäder. Fram till 2034 bedöms behovet öka till cirka 140 000 bostäder.

Analysen grundas på det ökande antalet seniorer, förändrade boendepreferenser samt en låg rörlighet i det befintliga bostadsbeståndet.

Boverket bedömer behovet av nytillskott av bostäder fram till och med 2028 till cirka 64 300 bostäder. Med en

motsvarande utbyggnadstakt fram till 2034 skulle ett fullt mötande av behovet av seniorbostäder innebära att byggandet i praktiken behöver öka avsevärt.

Det skulle således behövas cirka 140 000 fler seniorbostäder fram till 2034.

Detta innebär en mycket omfattande utmaning, som kommer att påverka såväl bostadspolitiska som statsfinansiella prioriteringar. Kommunernas planering för särskilda boenden, hemtjänst och hemsjukvård kommer att behöva anpassas till denna utveckling.

Vår bedömning är att denna fråga, trots sin betydelse för samhällets framtida välfärd, tillväxt och planering, ännu inte fått det fokus som krävs.

Internationella exempel visar alternativa angreppssätt. I Nederländerna har staten fastställt ett mål om att uppföra 290 000 bostäder anpassade för äldre fram till 2030. Detta mål är en del av det nationella programmet ”Wonen en zorg voor ouderen” (Boende och vård för äldre) som syftar till att hantera den snabbt åldrande befolkningen och den akuta bostadsbristen

som en väg att gå framåt. I Nederländerna lever idag drygt 3,7 miljoner över 65 år.

Den danska äldreformen, som trädde i kraft den 1 januari 2025, öppnade för en ny typ av äldreboende som kallas *lokalplejehjem*. Dessa är tänkta att kombinera den offentliga sektorns trygghet genom att vara ägda av kommunen, men med den privata sektorns flexibilitet. Lokalplejehjemen styrs av en självständig, professionell styrelse, ofta med representanter från lokalsamhället och det lokala näringslivet och har inte samma krav på detaljerade regler som kommunalt drivna hem. Detta som en annan väg att gå framåt. I Danmark har deras form av kooperativa seniorboenden tredubblats och är idag över 12 000.

Behovet av särskilda boenden väntas öka med 28 000 fram till 2032. Danmark har idag drygt en miljon seniorer över 65 år.

Sammanfattning

- Behovet av seniorbostäder är mycket stort.
- Det behövs 140 000 nya seniorbostäder fram till 2034.
- Nuvarande byggtakt är otillräcklig.
- Utbyggnaden kräver ökade investeringar.
- Frågan har ännu inte fått tillräcklig prioritet.

Det skulle behövas 140 000 fler seniorbostäder fram till 2034

2.4 Förslag för att möta det växande behovet av anpassade bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden

Syftet med det som vid införandet 2010 kom att kallas trygghetsboende, så som det beskrevs i betänkandet SOU (2008:113) Bo bra hela livet, var att äldre personer med besvär av oro, ångest, ensamhet och otrygghet skulle kunna erbjudas en boendeform mellan det ordinära och det särskilda boendet.

Bakom idén med såväl senior- som trygghetsbostäder fanns en förhoppning om att dessa skulle kunna bidra till att reducera dödlighet och behovet av flytt till särskilt boende. Grundläggande för ett gott boende var att den enskilde

skulle känna trygghet och ha ett reellt inflytande över var han eller hon ska bo.

Samtidigt konstaterade utredningen att många äldre kände sig otrygga och ensamma i sin ordinarie bostad, och att de särskilda boendeformerna inte utgjorde något alternativ för dem som behövde byta bostad för att få en större trygghet och bryta isoleringen.

Efter utredningen har en kombination av hårdare krav, förbättrad hälsa samt ett ökat tillskott av cirka 12 000 trygghetsboenden bidragit till att antalet platser i särskilda boenden minskat

med cirka 7 000 fram till 2025.

Som vi längre fram i rapporten kommer att visa finns det tydliga indikationer på att denna utveckling kan komma att förändras framöver, trots den kraftigt ökande gruppen 80+.

Ökad livslängd, förbättrad hälsa och en 40-talistgeneration med andra krav och förväntningar än tidigare generationer behöver mötas med en mer individuellt utformad välfärdspolitik för äldre.

Nya insikter om betydelsen av:

- Kosten och måltiderna
- fysisk och mental aktivitet
- meningsfullhet och social samvaro
- förebyggande vård

behöver tas tillvara. Samtidigt behöver innovationer inom välfärdsteknik, distribution och byggande i större utsträckning implementeras.

Gränserna mellan anpassade boenden som erbjuder olika grad av ideell väntjänst, professionell hemtjänst och hemsjukvård till heldygnsomsorg behöver öppnas upp. Den enskildes ekonomiska villkor, såsom maxtaxa, hyra och bostadstillägg, behöver också i större utsträckning

vara likvärdiga oavsett boendeform.

Regeringen har på ett positivt sätt adresserat delar av dessa utmaningar, exempelvis genom äldreomsorgslyftet och olika satsningar för att motverka ensamhet och förbättra hälsa.

Dessa insatser är viktiga, men behöver sättas in i ett större sammanhang där bostadsfrågan utgör en central del.

Behovet av nya anpassade boendeformer för den nya generationens seniorer är stort och akut. Dessa behöver utformas utifrån en äldreboendepolitik som bygger på:

- kunskap och beprövad erfarenhet
- nya insikter och innovationer
- ökad samverkan mellan stat, regioner, kommuner och civilsamhälle

Denna mer sammanhållna färdriktning saknas emellertid idag.

Sverige står därmed inför behovet av en mer samlad och långsiktig äldreboendepolitik.

Detta gäller inte minst i ljuset av den demografiska utvecklingen och de ökande kraven på såväl bostadsmarknadens funktion som välfärdssystemets kapacitet.

Sverige behöver en ny äldreboendepolitik

Vårt första förslag

Mot bakgrund av den tecknade bakgrunden föreslår vi att regeringen omgående tillsätter en enmansutredning med direktiv att utreda och lämna förslag på en sammanhållen äldreboendepolitik,

där staten fortsatt stimulerar utvecklingen av nya seniorbostäder.

Utgångspunkten bör vara att individen sätts i centrum, där dennes rätt till

valfrihet och självbestämmande tas för given. Vidare bör rätten att kunna välja ett anpassat boende utifrån dagens och morgondagens skiftande behov av stöd, vård och omsorg säkerställas.

Statens ansvar

Inom ramen för utredningen bör statens ansvar tydliggöras när det gäller att stimulera fortsatt byggande och kompensera byggherrar för de merkostnader som anpassade bostäder för äldre medför.

Det kan exempelvis avse:

- installation av välfärdsteknik
- mer bärande konstruktioner för framtida hjälpmedel
- bredare passager
- större badrum och sovrum
- förrådsutrymmen
- hiss i låg bebyggelse
- gemensamma och flexibla lokaler för måltider, social samvaro och motion

- anpassade och trygga utemiljöer

Utredaren bör även lämna förslag på en mer effektiv administration och hantering av ett framtida investeringsstöd. I direktiven skulle utredaren även utreda, och kunna lägga förslag om en avgränsad sänkning av byggmomsen, inom ramen för EU:s mervärdesskattedirektiv för denna form av socialt boende för äldre.

Kommunernas ansvar

I vår tidigare rapport har vi visat att kommuner med en högre andel trygghetsboenden och en lägre andel särskilda boenden har väsentligt lägre kostnader för äldreomsorgen, räknat per invånare i åldern 80+.

Ökad samordning av hemtjänst, färre enskilda bostadsanpassningar och minskad ofrivillig ensamhet bidrar till kostnadsbesparingar för kommunen.

Mer flexibla och lokalt anpassade lösningar kräver ökad samverkan mellan samtliga berörda parter, där kommunen

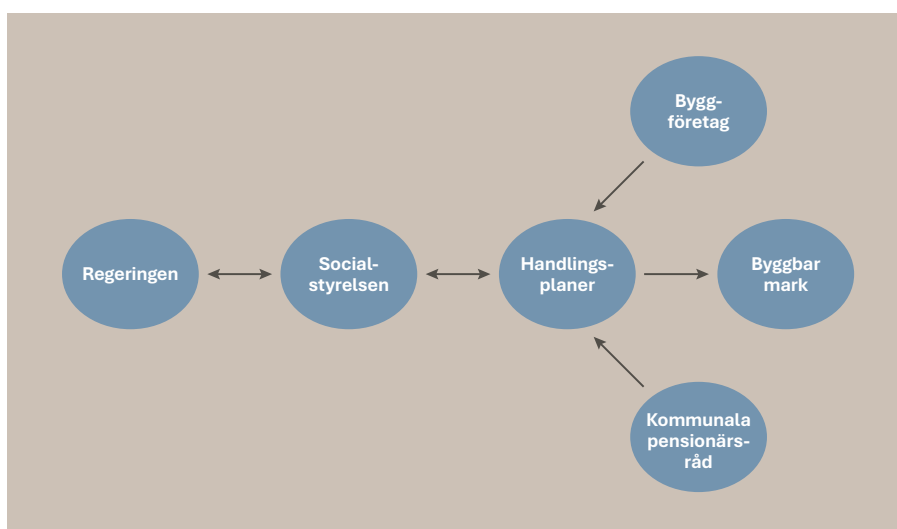


Bild 1; Struktur över en kunskapsbaserad dialog mellan staten och lokala parter, Nybo 2025

behöver ta en mer aktiv roll än hittills.

Utredaren bör därför lämna förslag på lösningar där kommunen exempelvis:

- hyr gemensamma lokaler av fastighetsägaren
- upplåter dessa till seniorer, hemtjänstpersonal eller annan verksamhet
- utvecklar samverkan med fastighetsägare och målgrupper

Gemensamt ansvar

Utredningen bör även redovisa förslag på en mer effektiv och kunskapsbaserad planering av det framtida nytillskottet av seniorbostäder.

Genom ändringar i lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar samt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar har kommunerna idag en skyldighet att redovisa mer konkreta handlingsplaner.

För att behoven av anpassade bostäder för äldre bättre och tydligare ska komma till uttryck i dessa handlingsplaner, och för att rätt mark ska kunna anvisas för framtida bebyggelse, behöver kommunen involvera såväl byggherrar som äldres kunskaper och behov.

Här kan de kommunala pensionärsråden ha en viktig roll att fylla.

Utredaren bör därför pröva lämpligheten av:

- en ny lagstiftning som tydliggör pensionärsrådets syfte och uppgifter
- att dessa råd ges en roll i planeringen av bostäder för äldre

Vidare bör utredaren göra en översyn av

befintliga kommunala handlingsplaner och bedöma om skyldigheten att inkludera anpassade bostäder för äldre behöver tydliggöras ytterligare i lagstiftningen.

Dessa handlingsplaner skulle därefter kunna samlas in av Socialstyrelsen, eller annan lämplig myndighet, vilket skulle ge en betydligt bättre nationell kunskap om behov och därmed bättre underlag för framtida anslag till investeringsstöd.

Bostadskooperativa lösningar

Bostadskooperativa bostäder har under lång tid bidragit till att skapa förutsättningar för ökad samvaro, trivsel och trygghet.

Såväl bostadsrätt som kooperativ hyresrätt ger de boende inflytande över sin bostad och de gemensamma ytorna.

Den kooperativa hyresrätten har visat sig vara en särskilt efterfrågad upplåtelseform för seniorboenden, där:

- de boende har inflytande över förvaltning och verksamhet
- samverkan mellan boende, fastighetsägare och kommun kan utvecklas

I föreningens styrelse har medlemmarna det bestämmande inflytandet, och här kan även företrädare för fastighetsägaren och kommunen ingå, liksom den lösning som nu börjat införas i Danmark.

Riksbyggen har genom sitt boendekoncept Vivum en mångårig tradition av just denna lokala form av samverkan där den kooperativa hyresrättens ägarmodell används.

Granitor har med den kooperativa hyresrättens hyresmodell infört en

lösning där föreningen, genom ett personaluthyrningsbolag, kunnat anställa trygghetsvårdare och -vårdinnor på deltid, vilka är medlemmar i föreningen och bosatta i huset. Härigenom kan medlemmarna i föreningen gemensamt bestämma över verksamheten och låta trygghetsvårdarna planera och administrera aktiviteterna, tillsammans med medlemmarnas ideellt utförda väntjänster.

Denna form för att involvera civilsamhällets ideella resurser, där det är medlemmarna som bäst vet vad som skapar meningsfullhet i vardagen, och själva kunna ta ansvar för genomförandet, låter sig bäst göras i en beprövad föreningsform.

För att stärka konsumentskyddet, pröva upplåtelseformens regelverk mot de framtida flexibla boendelösningarna, skulle lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt samt Boverkets föreskrifter (BFS 2025:2) för ekonomiska planer behöva ses över av utredaren.

Vårt andra förslag

I avvaktan på de förslag som en sådan utredning kan leda fram till bör förordningen om investeringsstöd (2016:848) återinföras och förlängas samt Boverkets föreskrift 2016:6 -BÄL 1) förlängas.

Detta gäller trots att förordningen i sin nuvarande form har betydande brister.

Det är av avgörande betydelse att planeringen och byggandet av seniorbostäder inte helt stannar av under de kommande åren.

Vårt tredje förslag

Vi föreslår att regeringen i höständringsbudgeten 2026 avsätter erforderliga medel i ett utökat anslag för de ärenden som inkommit under 2025 och som avser bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden.

Detta gäller:

- ärenden som fått avslag
- ärenden som riskerar att inte få utbetalning trots att de beviljats stöd

Bakgrunden är att samtliga dessa ansökningar lämnats in inom den tidsram som riksdagen beslutat om, och att projekten i stor utsträckning planerats och påbörjats med utgångspunkt i att stöd skulle kunna erhållas.

Detta bör därför ses som ett minimikrav ur ett rättssäkerhetsperspektiv gentemot berörda aktörer.

Samtidigt är det viktigt att framhålla att ett sådant beslut inte enbart handlar om rättvisa i efterhand, utan även om att säkerställa att planerade projekt faktiskt kan genomföras och bidra till det nödvändiga tillskottet av bostäder för äldre.

Med ett regeringsbeslut i denna riktning kan länsstyrelserna ges förutsättningar att fatta omprövningsbeslut, och berörda bostadsutvecklare kan fortsätta planeringen och genomförandet av sina projekt i enlighet med ursprungliga intentioner.

Denna prioritering bör även ses i relation till hur olika typer av ansökningar kan hanteras.

Ansökningar som avser särskilda boenden har i vissa fall kunnat

hanteras genom generella statsbidrag till kommunerna, medan ansökningar om tillgänglighetsanpassningar i befintligt bestånd inte ger något reellt nytillskott av bostäder.

De ansökningar som avser bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden utgör därmed en kategori som i särskilt hög grad bidrar till att öka utbudet av anpassade bostäder.

De ansökningar som inte kunnat inrymmas i dessa kategorier bedöms i många fall vara i ett tidigt skede och kan, i ett senare skede, bli aktuella för prövning inom ramen för ett nytt eller reviderat stöd.

Ett beslut att tillföra medel för 2025 års ansökningar skulle därmed bidra till att:

- minska osäkerheten i systemet
- möjliggöra genomförande av redan planerade projekt
- säkerställa ett visst fortsatt tillskott av bostäder under de närmaste åren

Sammanfattning

- Trygghetsboenden har utvecklats som en central mellanboendeform.
- De har haft tydliga effekter för både individ och samhälle.
- Behovet av anpassade bostäder ökar kraftigt.
- En sammanhållen äldreboendepolitik saknas idag.
- Tre centrala åtgärder krävs:
 - statlig utredning med helhetsansvar
 - fortsatt investeringsstöd under övergångsperiod
 - hantering av redan inkomna ansökningar
- Samverkan mellan stat, kommun, marknad och civilsamhälle behöver stärkas.
- Säkerställande av redan inkomna ansökningar är avgörande för rättssäkerhet och genomförande.

Inför en mer kunskapsbaserad samverkansform för planering av framtida seniorbostäder

3 Statligt investeringsstöd 2010-2025

Synen på statliga investeringsstöd

Staten har till uppgift att möta samhällsutmaningar genom att stödja, stimulera och styra viktiga satsningar som kan bidra till en långsiktig samhällsutveckling.

Detta sker inom en rad politikområden, där statliga investeringsstöd används för att möjliggöra investeringar som annars inte skulle genomföras på marknadsmässiga grunder.

Exempel på sådana stöd är:

- investeringsstöd för robust primärproduktion
- stöd till jordbruk i norra Sverige
- miljörelaterade stöd såsom industriklivet, kväveklivet och klimatklivet

Dessa stöd uppgår sammantaget till betydande belopp. Enbart de nämnda satsningarna uppgår till över 5 miljarder kronor under 2026.

Detta illustrerar att statliga investeringsstöd är ett etablerat verktyg för att möta strukturella samhällsutmaningar.

Den demografiska samhällsutmaningen

Det är således ingen främmande uppgift för staten att genom investeringsstöd möta stora samhällsförändringar. Den största demografiska förändringen som Sverige nu står inför är inte det minskande barnafödandet, utan den snabbt växande andelen äldre i befolkningen, och i synnerhet gruppen över 80 år.

För ett välfärdssamhälle som Sverige, där

målsättningen är att främja ekonomisk och social trygghet samt jämlika levnadsvillkor, innebär detta att allt fler kommer att behöva stöd i sin vardag.

Samtidigt ska:

- den enskildes självbestämmande respekteras
- möjligheten att leva ett värdigt liv säkerställas

I detta sammanhang blir bostadsfrågan central, då den i praktiken påverkar:

- möjligheten till självständighet
- behovet av vård och omsorg
- den enskildes livskvalitet

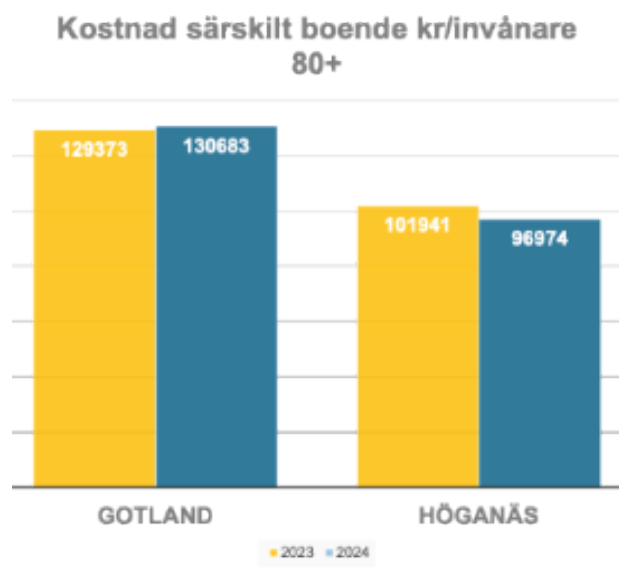
I mötet med samhället, ska samhället inriktas på att enskilda ska få leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Utvärdering av stödet till seniorboenden

Enligt utredningen *Bo bra hela livet* (SOU 2008:113) bedömdes de effekter som trygghetsbostäder förväntades ge – ökad livskvalitet för den enskilde samt positiva effekter ur ett kommunalekonomiskt perspektiv – utgöra ett tillräckligt incitament för att stimulera framväxten av denna boendeform. Mot denna bakgrund infördes investeringsstödet.

Dessa grundläggande bedömningar har senare bekräftats i utredningen *Bostäder att bo kvar i* (SOU 2015:85), liksom i Nybo bostadsutvecklings utvärdering *Här vill jag bo* (2025).

Syftet med stödet var att bidra till ett



Tabell 4; Kolada, egen bearbetning 2025

ökat nytillskott av trygghetsbostäder. Resultatet blev att drygt 12 000 bostäder uppfördes med de krav på gemensamma lokaler och ökad tillgänglighet som varit villkor för stödet. Detta har bidragit till ökad livskvalitet för de boende.

Det har även gett positiva effekter ur ett kommunalekonomiskt perspektiv. Kommunerna har fått lägre driftskostnader genom ett minskat behov av särskilda boenden. Under perioden 2010–2025 uppskattas antalet sådana platser ha minskat med cirka 6 700.

Detta motsvarar betydande kostnadsbesparingar för kommunerna, även om exakta nivåer bör tolkas med viss försiktighet.

I en jämförelse mellan Höganäs och Gotlands kommuner – där Höganäs aktivt

satsat på trygghetsboenden och Gotland i större utsträckning byggt särskilda boenden – framkommer att Höganäs har cirka 89 miljoner kronor lägre kostnader för särskilda boenden. Samtidigt uppvisar kommunen höga resultat i brukarenkäter.

Sammanfattning

- Stödet infördes för att stimulera trygghetsboenden.
- Det har gett ett konkret tillskott om drygt 12 000 seniorbostäder från 2010 till 2024.
- Det har bidragit till ökad livskvalitet.
- Det har minskat behovet av särskilda boenden.
- Kommunala kostnader har därmed kunnat begränsas.

**Investeringsstödet gav ett nytillskott på drygt
12 000 seniorbostäder mellan 2010-2024**





3.1 Riksdagens anslag

För budgetåret 2025 avsatte regeringen totalt cirka 737 miljoner kronor till investeringsstödet. Av dessa fick cirka 492,5 miljoner kronor användas under 2025, medan resterande medel skulle användas fram till 2028. Därutöver avsattes cirka två miljoner kronor för Boverkets administration.

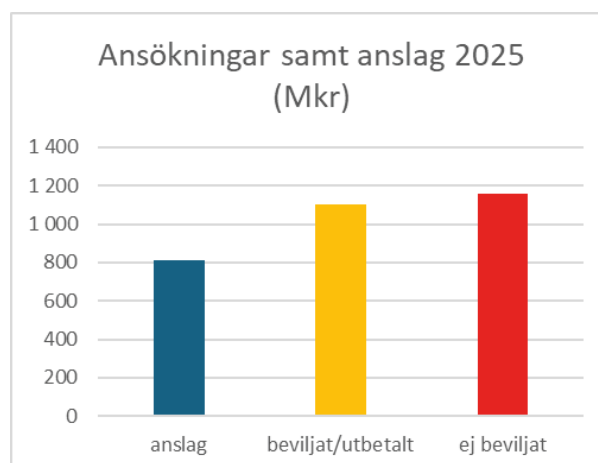
Under hösten 2025 uppmärksammade regeringen att antalet ansökningar ökat, varför ett tilläggsanslag om 74,8 miljoner kronor tillfördes. Det totala anslaget uppgick därmed till cirka 809 miljoner kronor.

Samtidigt inkom ansökningar motsvarande cirka 2,2 miljarder kronor.

Detta innebär att det ansökta beloppet uppgick till närmare tre gånger det tillgängliga anslaget.

Totalt inkom ansökningar motsvarande cirka 2,263 miljarder kronor under året.

Skillnaden mellan anslag och efterfrågan uppgår därmed till drygt 1,4 miljarder kronor.



Tabell 5; Boverket, egen bearbetning 2026

I följande kapitel redovisas de konsekvenser som denna betydande skillnad mellan anslag och faktisk efterfrågan kan komma att medföra.

Sammanfattning

- Anslaget uppgick till cirka 809 Mkr.
- Ansökningar uppgick till cirka 2,2 miljarder kronor.
- Efterfrågan var nästan tre gånger större än anslaget.
- Det finns ett tydligt gap mellan behov och finansiering.

Ansökningar för 2,2 miljarder lämnades in under 2025, riksdagen avsatte 809 miljoner kronor

3.2 Inkomna ansökningar under 2025

Vi har summerat samtliga ärenden som lämnats in till länsstyrelserna och som återredovisats till Boverket inom ramen för det statliga investeringsstödet. Totalt har det inkommit 1 409 ansökningar.

Dessa kan delas in i fyra kategorier: ansökningar som avser tillskott av särskilda boenden, bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden (seniorboenden enligt vår definition), tillgänglighetsärenden samt ärenden som inte kunnat klassificeras.

Antalet ansökningar är påtagligt större än tidigare år. Frågan uppstår därför om det ökade antalet ansökningar är en effekt av att stödet skulle upphöra under året.

Byggherrarnas tid för planering, projektering och bygglovshantering uppgår normalt till mellan ett och tre år. Riksdagens besked om att stödet skulle upphöra kom med betydligt kortare framförhållning. Det innebär att merparten av de projekt som ansökningarna avser har initierats innan beslutet om avveckling fattades. Under denna tid genomförs myndighetsprövningar, utredningar och projektering, och nödvändiga handlingar tas fram. Godkänt bygglov har dessutom varit en förutsättning för att erhålla stöd, vilket varit känt på marknaden.

Dessa investeringar uppgår, beroende på projektens komplexitet, till mellan fyra och åtta miljoner kronor per projekt och finansieras av byggherren i ett tidigt skede. Projekten har således initierats utifrån en faktisk efterfrågan

på trygghets- och seniorboenden, och i förväntan om att det skulle finnas ett kontinuerligt investeringsstöd som täckte delar av de merkostnader som denna typ av bostäder medför.

Det ökade antalet ansökningar speglar därför i första hand en ökad efterfrågan på anpassade bostäder för äldre, snarare än en tillfällig effekt av att stödet skulle upphöra.

I en undersökning bland de bolag som planerat för seniorbostäder och som fått avslag uppgav 75 procent av respondenterna att stödet haft stor eller avgörande betydelse för beslutet att påbörja projektet. Vår bedömning är att de ärenden som inkom sent under 2025 och som inte kunnat klassificeras i större utsträckning kan ha befunnit sig i ett tidigare skede, med planerad byggstart först under 2027–2028.

Sammanfattning – inkomna ansökningar

- 1 409 ansökningar inkom under 2025
- Det ökade antalet ansökningar speglar i första hand en ökad efterfrågan av anpassade bostäder för äldre
- Projekten har långa ledtider och har initierats före beslutet
- Investeringar i tidiga skeden är betydande
- Efterfrågan är verklig och växande
- Stödet har varit avgörande för projektstart

Det ökande antalet ansökningar speglar i första hand ett verkligt behov – inte ett tillfälligt beteende

3.3 Godkända ansökningar

Av de behandlade ärendena under 2025 finns även tidigare godkända ärenden. Ansöknings- och beslutsprocessen har varit uppdelad i två steg. En ansökan om stöd ska ha inkommit till länsstyrelsen senast sex månader efter att byggnadsarbetena påbörjats genom grundarbeten. Bygglov enligt plan- och bygglagen ska finnas och ha fått laga kraft. Därefter fattar länsstyrelsen beslut om stöd får lämnas. Någon bortre tidsgräns för när beslut ska fattas har inte funnits.

När projektet färdigställts ska en särskild ansökan om utbetalning lämnas. För att stöd ska kunna betalas ut ska projektet ha påbörjats inom ett år från beslut om stöd och färdigställas inom två år från byggstart. Inte heller här har det funnits någon bortre tidsgräns för beslut om utbetalning. Ansökan om utbetalning ska lämnas senast sex månader efter färdigställande, eller inom två månader från beslut om stöd om projektet färdigställts tidigare.

Detta tvåstegsförfarande har upplevts som både administrativt betungande och osäkert. De oreglerade handläggningstiderna hos länsstyrelserna har bidragit till osäkerhet kring projektekonomi, eftersom beslut om stöd och utbetalning kunnat inträffa under olika anslagsår.

Under 2025 har även tidigare godkända ärenden erhållit utbetalning. Totalt har 426 ärenden betalats ut till ett belopp om cirka 407 miljoner kronor. Därtill har 242 ärenden beviljats till ett belopp om cirka 678 miljoner kronor. Sammantaget har 668 ärenden godkänts till ett investeringsstöd om cirka 1,1 miljarder kronor.

Eftersom anslaget uppgick till cirka 810 miljoner kronor saknas cirka 290

miljoner kronor för att täcka samtliga godkända ärenden. Konsekvensen är att ett okänt antal projekt, trots beviljade beslut, riskerar att inte få utbetalt stöd.

Rättsläget är därmed oklart. Länsstyrelsernas varierande handläggningstider innebär att ansökningsdatum inte utgör ett rättssäkert kriterium, då senare inkomna ansökningar i vissa fall kunnat behandlas snabbare än tidigare inkomna. Detta har skapat en situation som av aktörer beskrivs som ett "lotteri".

Denna situation har inte uppstått tidigare, eftersom det historiskt funnits täckning i anslagen. Motsvarande osäkerhet gäller även de cirka 750 ärenden som fått avslag under året, vilka motsvarar cirka 1,1 miljarder kronor i ansökt stöd.

Sammanfattning – godkända ansökningar

- Tvåstegsprocessen har skapat osäkerhet.
- 668 ärenden godkända (ca 1,1 mdr).
- Av redan godkända projekt saknar 290 miljoner täckning.
- Godkända projekt riskerar att inte få stöd.
- Rättsläget uppfattas som oklart.

**Godkända beslut
garanterar inte
utbetalning
Det som uppfattas
som regelstyrt upplevs
som oförutsägbart**

3.4 Särskilt om ansökningar för seniorboenden

Regeringen har hänvisat till en utvärdering utförd av Riksrevisionen 2018 som underlag för beslutet att avsluta investeringsstödet. I Riksrevisionens granskning av investeringsstödet (RiR 2018:24) drogs slutsatsen att stödet inte var ändamålsenligt utformat och att inget tydde på att det var investeringskostnaderna som höll tillbaka byggandet av särskilda boenden för äldre.

Riksrevisionen hade dock endast utvärderat stödet avseende särskilda boenden, och inte stödet till bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden för seniorer.

Det saknades därmed en motsvarande utvärdering av investeringsstödet effekter för seniorboenden.

Mot denna bakgrund redovisade Nybo bostadsutveckling i rapporten *Här vill jag bo (2025)* att stödet haft en tydlig effekt för denna kategori och bidragit till ett nytillskott om drygt 12 000 bostäder under perioden 2010–2025. Vidare visade analysen att över 70 procent av sökande under senare år varit privata bostadsbolag eller kooperativa hyresrättsföreningar.

Beslut om byggande av seniorbostäder tas därmed i huvudsak på marknadsmässiga grunder, där investeringsstödet haft en avgörande betydelse för att få projekten att bli genomförbara.

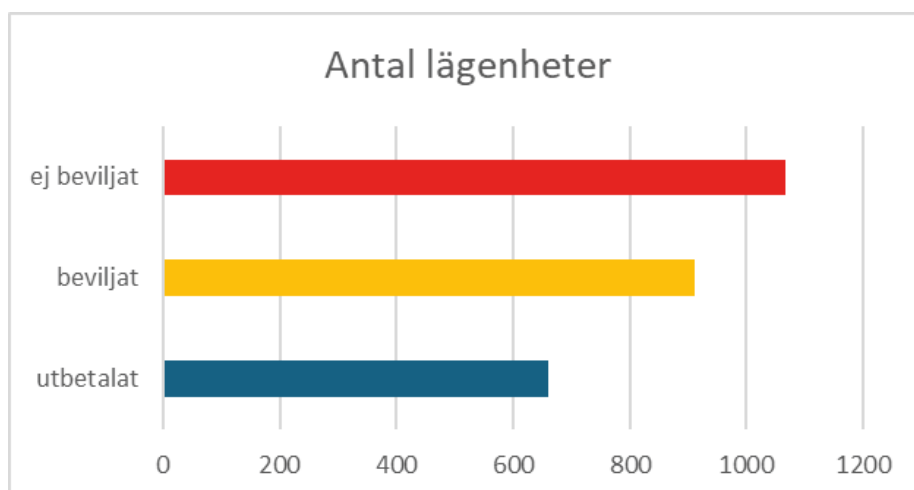
Under 2025 inkom 79 ansökningar avseende seniorboenden, motsvarande cirka 2 600 lägenheter. Det finns dock ett visst mörkertal, då vissa ärenden inte kunnat klassificeras.

Under året har cirka 900 lägenheter beviljats stöd, medan drygt 1 000 lägenheter fått avslag, motsvarande cirka 211 miljoner kronor i ansökt stöd.

Detta innebär att en betydande andel av de projekt som varit avsedda att möta efterfrågan på anpassade bostäder för äldre inte kommer att genomföras i nuvarande marknadsförutsättningar.

Frågan uppstår då om dessa bostäder ändå skulle komma att byggas utan investeringsstöd.

Vi har intervjuat bostadsutvecklare motsvarande cirka 800 av de drygt 1 000 lägenheter som fått avslag. Den samlade



Tabell 6; Boverket, egen bearbetning 2026

bilden från dessa intervjuer är tydlig: tillgänglighetsanpassade seniorbostäder med gemensamma lokaler och funktioner för social samvaro kommer i mycket begränsad omfattning att byggas utan ett framtida investeringsstöd.

Detta gäller särskilt projekt som riktar sig till en bredare målgrupp av seniorer och där hyrorna behöver hållas på nivåer som är ekonomiskt tillgängliga.

Sammanfattning

- Riksrevisionens analys omfattade inte seniorboenden.
- Stödet har haft tydlig effekt för denna kategori.
- Över 1 000 planerade och färdigprojekterade lägenheter som erhållit bygglov fick avslag.
- Intervjuer visar att projekten inte genomförs utan stöd.
- En stor del av framtida utbud riskerar att utebli.

***Ansökningar för 1 000 seniorboendelägenheter fick avslag
Marknaden kan inte ensamt ansvara för nya seniorboenden***

3.5 Investeringsstödet betydelse för bostadsutvecklare

För att bättre förstå vilka konsekvenser det kommer att få för bostadsutvecklare när stödet nu avslutats genomförde Nybo bostadsutveckling tillsammans med Granitor en kvalitativ intervjuundersökning bland de bolag som fått avslag på sina ansökningar under 2025.

Dessa insikter bedöms få påverkan på kommuners planering och ytterst på möjligheterna för landets seniorer att planera sina framtida boendeval.

Rent allmänt upplevs det av respondenterna som en stor besvikelse att stödet avslutats. Samtliga anser att det är en mycket ogynnsam tidpunkt att ta bort stödet, då behoven samtidigt ökar kraftigt. Sett från branschen finns

ett tydligt behov av långsiktighet och framförhållning. I princip samtliga aktörer hade räknat med att stöd skulle finnas tillgängligt vid beslut om projektstart.

Projekteringstiden för de aktuella projekten har i regel varit över ett år. Samtliga ansökningar har lämnats in före den 31 december 2025, vilket var den bortre tidsgräns som angavs i riksdagens beslut.

Två tredjedelar av respondenterna uppger att investeringsstödet varit en förutsättning för projektets genomförande. De aktörer som nu fått avslag har i många fall hamnat i en mycket svår situation, med betydande påverkan på såväl projekten som ekonomin. Flera aktörer anger att de tvingas fullfölja projekt

trots försämrade förutsättningar, då investeringar redan gjorts och projektet nått en punkt där det inte går att avbryta.

I vissa fall har projekten redan färdigställts när avslagsbesked meddelats. Kostnader i det tidiga skedet uppgår ofta till mellan fyra och åtta miljoner kronor per projekt, vilket i många fall innebär att dessa medel nu riskerar att gå förlorade.

Flertalet respondenter anger att det inte är aktuellt att starta nya projekt utan stöd. För de projekt som ändå färdigställs innebär det i många fall högre hyror, i den mån dessa kan tas ut på en redan ekonomiskt känslig målgrupp.

De aktörer som haft möjlighet har i vissa fall valt att pausa eller omstrukturera sina projekt. Detta har i flera fall inneburit att projekten inte längre fullt ut är anpassade för en senior målgrupp, eftersom kalkylen annars inte går att få ihop.

Flera respondenter framhåller samtidigt att denna typ av projekt, när de genomförs, bidrar till minskade kostnader för kommuner och regioner.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns en stor vilja bland bostadsutvecklare att bidra till utvecklingen av anpassade bostäder för seniorer och därigenom till en önskad samhällsutveckling. Samtidigt innebär de risker och marginaler som präglar dagens bostadsutveckling att det inte finns utrymme att bära de merkostnader som denna typ av bostäder medför.

Givet att bostäderna ska kunna fungera under hela livets senare skeden, med gemensamma lokaler och funktioner som bidrar till trygghet, trivsel och

social samvaro, krävs lösningar som gör projekten ekonomiskt genomförbara.

Detta innebär i praktiken att produktionen av bostäder som möter dessa behov riskerar att minska kraftigt, eller helt upphöra i större delen av landet, utan ett investeringsstöd som kompenserar för dessa merkostnader.

Mot bakgrund av det oväntade, och enligt respondenterna bristfälligt kommunicerade beslutet att avsluta stödet, har vi även efterfrågat deras syn på vilka konsekvenser detta medfört.

Respondenterna framhåller att stat och kommun ställer krav på denna typ av boende som innebär ökade kostnader, utan att det finns full kostnadstäckning. Privata byggherrar behöver därför uppnå kostnadsneutralitet för att kunna genomföra projekt med gemensamma lokaler och ökad tillgänglighet.

Det finns en tydlig frustration och besvikelse över att stödet avskaffats, och flera respondenter menar att detta skickar fel signaler till marknaden.

Förvissningen om att erhålla stöd vid ansökan före den 31 december 2025 har varit stark. Den nu uppkomna situationen, där det saknas täckning i anslaget, beskrivs som ny och svårhanterlig.

Skillnader i länsstyrelsernas handläggningstider och rutiner upplevs ha skapat en situation där det varit svårt att förutse vilka projekt som skulle beviljas stöd och vilka som skulle få avslag. Detta beskrivs av flera som ett "lotteri".

Det anses även vara ett grundläggande krav att ansökningar som lämnats in inom utsatt tid också ska kunna leda till utbetalning.

Respondenterna gavs också möjlighet att reflektera över vad deras projekt skulle ha inneburit på den lokala marknaden. Flera lyfter fram att byggnation av seniorboenden skapar efterfrågade flyttkedjor och bidrar till ökad rörlighet på bostadsmarknaden.

Nybyggnation av denna typ av bostäder möter behov av:

- ökad trygghet
- social samvaro
- tillgängliga bostäder
- och bidrar samtidigt till ökad livskvalitet.

Flera respondenter beskriver frågan som en av de viktigaste samhällsutmaningarna att hantera framöver.

Det råder också en bred samsyn om att behovet av anpassade bostäder för äldre ökar markant.

Samtidigt pekar flera på att befintliga särskilda boenden i många kommuner

är i behov av omfattande renovering eller riskerar att läggas ned. I vissa fall finns planer på att ersätta dessa med större och mer effektiva enheter.

I många kommuner saknas dock fortfarande ett tillräckligt underlag i planeringen för hur stora behoven av anpassade bostäder för seniorer är, och var dessa bör etableras.

Sammanfattning

- Investeringsstödet har varit avgörande för projektens genomförande.
- Avskaffandet har skapat stor osäkerhet och ekonomiska konsekvenser.
- Många projekt pausas, förändras eller riskerar att inte genomföras.
- Hyror riskerar att öka för genomförda projekt.
- Viljan att bygga kvarstår, men förutsättningarna saknas.
- Brist på planering i kommunerna förstärker problemen.

Viljan att bygga finns – men kalkylen håller inte

4 Konsekvenser av slopat investeringsstöd

4.1 Avsaknaden av konsekvensutredning

I förordning (2024:183) om konsekvensutredningar anges att förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de lämnar förslag till regeringen eller Regeringskansliet om nya eller ändrade lagar eller förordningar.

En sådan konsekvensutredning ska innehålla:

1. en beskrivning och beräkning av förslaget eller beslutets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda
2. en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser
3. en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte.

Stödet har avvecklats utan att någon sådan konsekvensutredning redovisats av en förvaltningsmyndighet.

Såvitt vi har kunnat bedöma har någon samlad analys av effekterna av att avsluta förordningen (2016:848) inte genomförts inför beslutet.

Detta innebär att ansvaret för bedömningen av konsekvenser i praktiken fallit på regeringen och Regeringskansliet, som inte omfattas av motsvarande krav.

Mot bakgrund av de betydande effekter som stödet haft för:

- kommunernas ekonomi
- bostadsbyggandet
- enskildas livssituation

framstår det som angeläget att dessa konsekvenser belyses.

Vi vill i detta kapitel därför peka på ett antal konsekvenser som, utifrån tillgänglig kunskap och erfarenhet, bedöms som särskilt relevanta.

Det ligger dock utanför denna rapports uppdrag att genomföra en fullständig konsekvensutredning i enlighet med gällande regelverk.

Sammanfattning

- Stödet har avvecklats utan formell konsekvensutredning, trots betydande negativa effekter på samhällsekonomin, för företagare och enskildas liv och hälsa.
- Effekter för flera samhällsnivåer har inte analyserats samlat.

***Beslutet fattades utan konsekvensanalys
Effekterna är kända – men inte samlat bedömda***

4.2 Fastighetsägare kan inte ensamt möta marknadens efterfrågan

Byggandet av seniorbostäder sker på frivillig grund och bygger på att bostadsutvecklare gör marknadsmässiga bedömningar av projektens lönsamhet.

I många fall kombineras detta med en ambition att bidra till en positiv samhällsutveckling genom att skapa socialt hållbara bostäder.

De bostäder som uppförts med stöd av investeringsstödet har gemensamt varit:

- riktade till seniorer
- anpassade efter målgruppens behov
- utformade enligt stödets krav på tillgänglighet och gemensamma funktioner

Gemensamma lokaler, anpassade bostäder och tillgängliga utemiljöer innebär dock högre produktionskostnader än traditionella bostäder.

Investeringsstödet har haft till syfte att kompensera för dessa merkostnader.

I Boverkets utvärdering från 2013 angav 84 procent av sökande att stödet var av stor eller avgörande betydelse för projektets genomförande. I den intervjuserie som ligger till grund för denna rapport uppgår motsvarande andel till 89 procent.

Samtidigt har stödets relativa andel av produktionskostnaden minskat över tid, från cirka 9 procent 2013 till cirka 6,4 procent 2025.

Utan investeringsstöd bedömer vi att endast ett mycket begränsat antal seniorbostäder på starka delmarknader kommer att byggas framöver.

Detta gäller särskilt bostäder med de kvaliteter som efterfrågas, såsom tillgänglighet, gemensamma utrymmen och sociala funktioner.

Med en målgrupp som i stor utsträckning är beroende av pensioner, och där betalningsförmågan minskar med stigande ålder, är utrymmet att bära högre hyror begränsat.

Samtidigt innebär de krav som ställs på denna typ av bostäder att produktionskostnaderna ökar.

Detta leder till att alternativa projekt, såsom generella hyresrätter eller bostadsrätter, ofta framstår som mer ekonomiskt attraktiva för byggaktörer.

Den samlade bilden från branschen är att den typ av bostäder som hittills mött äldres behov och samtidigt bidragit till lägre samhällskostnader inte längre kommer att byggas i någon större omfattning utan stöd.

Konsekvenserna av att drygt 100 000 seniorbostäder inte kommer att uppföras i Sverige är inte fullt ut möjliga att förutse eller kostnadsberäkna. Vi vill i det följande ändå peka på förändringar vilka vi med erfarenhet och kunskap har kunnat identifiera.

Sammanfattning

- Seniorbostäder innebär högre produktionskostnader
- Stödet har varit avgörande för genomförandet
- Betalningsförmågan i målgruppen är begränsad
- Utan investeringsstöd kommer inte seniorboenden bli byggda.
- Fastighetsägare kan inte ensamt ta ansvar för samhällets behov av anpassade bostäder.
- Marknaden prioriterar andra bostadstyper utan stöd – om det finns marknad för det.

***Marknaden klarar inte detta segment på egen hand
Behoven finns – men statens ansvar saknas***

4.3 Kommunernas utgifter och kostnader ökar för äldreomsorgen

Beslutet att avsluta stödet kommer att innebära förändringar av kommunernas skyldigheter att inrätta särskilda boendeformer för äldre personer som behöver omvårdnad och särskilt stöd (SoL 8 kap. 4 §) och hur dessa verksamhetsformer kommer att behöva förändras. En konsekvensutredning skulle därför innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.

I de statliga utredningarna SOU 2008:113 samt SOU 2015:85 redovisas studier över vilka kostnadsbesparingar som följer av att behovet av särskilda boenden helt eller delvis skjuts fram vid ett ökat nytillskott av seniorboenden. I vår tidigare rapport har vi visat en ökad kostnadseffektivitet för Höganäs kommun med 89 miljoner kronor per år, vid införande av fler seniorbostäder, jämfört med Gotlands kommun som endast erhållit investeringsstöd för ett sådant boende.

SKR redovisar tre olika scenarier för strategisk planering. Det första (A) innebär att personer i en viss åldersgrupp kommer att ha samma behov av särskilt boende som idag, vilket innebär att behovet skulle öka med 33 procent fram till 2033. Det andra scenariot (B) bygger på att ökad medellivslängd, förbättrad sjukvård och livsstilsförändringar minskar behovet till 24 procent. Det tredje scenariot (C) bygger på att även andra faktorer, såsom ökat utbud av seniorbostäder och ny välfärdsteknik, minskar behovet ytterligare till cirka 15 procent.

Behovet av fler särskilda boenden kommer att öka kraftigt framöver.

SKR:s första scenario skulle innebära cirka 27 000 nya platser fram till 2033. Scenario B skulle innebära cirka 20 000 platser, medan scenario C skulle innebära cirka 12 500 platser. En jämförelse mellan scenario B och C visar att alternativa boendeformer skulle kunna minska kommunernas

kostnader med drygt 1–2 miljarder kronor årligen. Jämfört med scenario A är kostnadsminskningen ännu större.

Genom det avslutade investeringsstödet kommer kommunerna nu att behöva räkna med fler, inte färre, särskilda boenden framöver. Istället för en kostnadsminskning bedömer vi att kommunerna fram till 2034 kan få ökade kostnader för särskilda boenden med upp till cirka 60 miljarder kronor.

En konsekvensutredning hade behövt visa vilka antaganden som ligger till grund för hur stort ett mer generellt statligt stöd till kommunerna skulle behöva vara för att täcka dessa merkostnader.

En annan aspekt av kommunernas planering är hur den befintliga fastighetsstocken ser ut. Socialstyrelsen redovisar att det finns 1 914 särskilda boenden i landet, varav 403 enheter har färre än 25 lägenheter. Det motsvarar drygt 7 000 bostäder, eller cirka 8 procent av samtliga särskilda boenden.

Dessa mindre enheter är generellt mer kostsamma i drift. Det saknas samlad statistik över byggnadsår och skick,

men det framkommer i dialog med kommuner och branschföreträdare att det finns en växande underhållsskuld i äldre särskilda boenden.

Kommunerna försöker i många fall:

- avveckla mindre enheter
- ersätta dem med större enheter
- eller omvandla dem till trygghetsboenden

Det är dock oklart i vilken utsträckning detta lyckas.

Ett fortsatt investeringsstöd för ombyggnad av dessa bostäder skulle kunna ge kommunerna stöd om högst 3 200 kronor per kvadratmeter eller upp till en fjärdedel av kostnaden.

395 ansökningar om anpassning av befintliga bostäder fick avslag under 2025. Vilka konsekvenser detta får för kommunerna är oklart.

Trenden att antalet platser på särskilda boenden fortsatt kommer att minska och antalet seniorer som får biståndsbeslut för ett sådant boende kommer att öka, leder till att antalet ej verkställda beslut inom

Väntetid	Antal	Andel
3–6 månader	2 900	56,3 %
6–9 månader	1 228	23,8 %
9–12 månader	439	8,5 %
12–18 månader	348	6,8 %
18+ månader	238	4,6 %
Totalt	5 153	100,0 %

Källa: Inspektionen för vård och omsorg, 2026

Tabell 7; väntetider för särskilt boende, Inspektionen för vård och omsorg, 2026

den lagstadgade tiden på tre månader, också kommer att öka. För att i någon mån förhindra en sådan utveckling höjdes straffavgiften med 50 % från om med i år och kan uppgå till 1,5 miljoner kronor.

Under 2025 var det över 5000 ärenden där en person inte blev anvisad ett särskilt boende i tid. Den enskilt vanligaste orsaken var platsbrist. Vid utgången av 2025 fanns det 597 personer som fortfarande väntade på att få sitt beslut om särskilt boende verkställt. För dessa personer var medianväntetiden 12,8 månader.

Totalt fakturerades kommunerna 72 miljoner för ej verkställda beslut inom socialtjänsten. Antalet ansökningar ökade kraftigt under 2025, och med den höjda avgiften från och med i år kommer kommunernas kostnader att stiga

Sammantaget riskerar kommunerna att hamna i en situation där:

- behovet av platser ökar
- kostnaderna ökar
- kapaciteten inte räcker till

Sammanfattning

- Behovet av särskilda boenden ökar kraftigt - innebärande över 60 miljarder i merkostnader.
- Seniorbostäder minskar detta behov.
- Utan stöd ökar kostnaderna betydligt.
- Kommunerna får en dubbel belastning.

**Statens kostnader
minskar medan
kommunernas
kostnader ökar**

4.4 Kvarboendepincipen – valfrihet eller ensamhet för landets äldre

Kvarboendepincipen, så som den är formulerad i socialtjänstlagen, innebär att kommunen bör underlätta för enskilda att bo hemma och att ha kontakt med andra, genom hemtjänst, dagverksamheter eller andra liknande insatser, samt arbeta för att äldre personer får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Fram till 2035 kommer antalet personer över 80 år att öka med cirka 180 000. Redan idag visar flera undersökningar, oberoende av varandra, att omkring 25 procent av

alla seniorer har en önskan att flytta inom fem år, om det funnits en valmöjlighet.

När denna valmöjlighet begränsas eller saknas blir kvarboendet inte längre ett aktivt val, utan en följd av att alternativa boendeformer inte finns tillgängliga.

Kvarboendepincipen har under lång tid kritiserats av pensionärsorganisationerna, som menar att den har gått för långt, äldre måste få bestämma själv var de ska bo (PRO 2019). Även andra föreningar (Riksföreningen äldres hälsa) och forskare (Lennarth Johansson) beskriver

den som en svekfull princip där den äldres vilja och önskan väger lätt.

När nytillskottet av seniorbostäder nu minskar kommer allt fler äldre att bo kvar i ett ofrivilligt kvarboende, vilket får negativa konsekvenser för den enskildes liv och hälsa. Valfriheten begränsas och när behoven är som störst kommer allt fler att få vänta allt längre på att få tillgång till ett biståndsbedömt boende.

Det ofrivilliga kvarboendet bedöms därmed öka framöver.

Även med ett ökat ofrivilligt kvarboende kommer kommunernas ekonomi att påverkas. Kommunernas kostnader för bostadsanpassningsbidrag har ökat under senare år och uppgick 2024 till cirka 997 miljoner kronor. Jämfört med 2022 har kostnaderna ökat med över 100 miljoner kronor.

Dessa bidrag avser ofta mindre åtgärder, såsom att byta badkar mot dusch, installera ramper eller ta bort trösklar. De täcker däremot inte mer omfattande anpassningar av äldre bostäder.

Det bor idag cirka 460 000 personer över 80 år i småhus. Med ett ökande antal äldre i denna grupp kommer behovet av anpassningar att öka ytterligare.

Fler lever längre och håller sig friska längre upp i åldrarna, men det innebär också att fler kommer att leva längre med ett ökat vårdbehov. Cirka 16 procent av gruppen 80+ har idag hemtjänst.

Med ytterligare 180 000 personer över 80 år fram till 2034 kommer hemtjänstinsatserna att öka. En framskrivning visar att kommunernas kostnader för hemtjänst kan öka med cirka 2,5 miljarder kronor per år vid periodens slut.

Samtidigt finns det tydliga indikationer på att mer samlade boendeformer, såsom seniorbostäder, möjliggör en mer effektiv och samordnad hemtjänst.

Ett ökat ofrivilligt kvarboende innebär även ökade risker för oro, ångest och social isolering. Regeringen har under flera år avsatt medel för att motverka ensamhet bland äldre. Under 2025 avsattes totalt cirka 148,5 miljoner kronor för detta ändamål.

Enligt Socialstyrelsen har cirka 70 000 äldre tagit del av sådana insatser, och 21 000 äldre har deltagit i hälsosamtal i kommunal regi.

Med ett ökat ofrivilligt kvarboende kommer denna grupp att öka ytterligare.

Sammanfattning

- Kvarboendepincipen begränsar i praktiken valfriheten
- Många äldre saknar reella alternativ
- Det ofrivilliga kvarboendet ökar i omfattning
- Kostnader för hemtjänst och bostadsanpassning ökar
- Sociala och hälsomässiga konsekvenser förstärks

***Kvarboende är inte alltid ett val – ibland en konsekvens
När alternativen saknas ökar oro och ångest***

4.5 Regionernas utgifter befaras öka

Punktvisa mindre bostadsanpassningar förändrar inte en äldre villas grundläggande utformning. Källare, övervåningar och trånga passager kvarstår, liksom svårframkomliga utemiljöer.

Detta ökar risken för fallolyckor.

År 2020 kostade fallolyckor bland äldre cirka 16,8 miljarder kronor, varav 11,3 miljarder utgjorde direkta kostnader för regioner och kommuner.

Varje år faller cirka 100 000 personer över 65 år så illa att de behöver uppsöka vård inom sjukhus eller specialistvård. Cirka 75 procent av dessa fall sker i den egna bostaden.

En bostad som inte är anpassad för ett åldrande innebär därmed en betydligt högre risk för fallolyckor än en modern, tillgänglig seniorbostad.

Ett ökat ofrivilligt kvarboende påverkar även den psykiska hälsan. Det finns tydliga samband mellan social isolering och depressiva symtom hos äldre.

Stillasittande och brist på fysisk aktivitet kan även bidra till sjukdomar som hjärt-kärlsjukdom, diabetes och typ 2-diabetes.

Ett modernt seniorboende, med hög tillgänglighet och gemensamma lokaler, kan bidra till att minska dessa risker genom att främja fysisk aktivitet och social samvaro.

Vilka ökade kostnader som sjukvården kommer att få till följd av ett minskat byggande av seniorbostäder är svårt att exakt beräkna. Det är dock tydligt att de preventiva effekterna av anpassade bostäder är betydande, både för individen och för samhällsekonomin.

Sammanfattning

- Fallolyckor är en stor kostnadspost – 16,8 miljarder kronor 2020
- Majoriteten sker i den egna bostaden
- Icke anpassade bostäder ökar riskerna
- Social isolering påverkar hälsa
- Seniorbostäder har preventiva effekter

Bostaden påverkar äldres hälsa och välbefinnande



4.6 Statens intäkter minskar och hämmar tillväxten

I vår tidigare rapport, *Här vill jag bo* (2025), har vi visat att statens inkomster i form av investeringsmoms är mer än dubbelt så höga som statens utgifter för investeringsstödet.

Att staten inte alltid betraktar intäkter och utgifter på detta samlade sätt förändrar inte möjligheten att bedöma vilka momsintäkter som går förlorade när byggandet av seniorbostäder uteblir.

Vår bedömning är att behovet av cirka 140 000 seniorbostäder, allt annat lika, skulle generera cirka 480 000 kronor i moms per lägenhet. Detta motsvarar en total momsintäkt på cirka 67 miljarder kronor fram till 2034.

Statens beräknade utgift för investeringsstöd för motsvarande bostäder är betydligt lägre.

Det har framförts kritiska synpunkter på denna typ av beräkning, där invändningen är att bostadsutvecklarna istället skulle

bygga andra bostäder och därigenom generera motsvarande momsintäkter.

Denna invändning förutsätter dock att dessa alternativa bostäder faktiskt ingår i de byggprognoser som staten baserar sina ekonomiska beräkningar på.

Boverket redovisar löpande byggprognoser som baseras på faktorer såsom köpkraft, marknadsläge, utbud och efterfrågan på olika bostadstyper. Dessa prognoser är emellertid osäkra, inte minst med hänsyn till omvärldsläget, där ökade byggkostnader och försämrade köpkraft påverkar utfallet.

I den senaste prognosen från mars 2026 bedömer Boverket att antalet påbörjade bostäder i flerbostadshus med hyresrätt uppgår till cirka 17 100 under 2026, för att därefter minska till cirka 16 400 under 2027 och cirka 15 000 under 2028.

Dessa siffror avser samtliga typer av hyresrätter.

Samtidigt visar den analys som



redovisas i denna rapport att behovet av seniorbostäder uppgår till över 10 000 bostäder per år under en längre period.

Detta innebär att Boverkets prognoser inte i närheten beaktar ett motsvarande behov av seniorbostäder.

Vår bedömning är därför att ett ökat byggande av seniorbostäder i allt väsentligt ligger utanför de prognoser som staten använder som underlag för sina ekonomiska beräkningar.

Det innebär att ett sådant byggande skulle utgöra ett tillskott till bostadsproduktionen, snarare än en omfördelning från andra segment.

Eftersom dessa prognoser ligger till grund för statens beräkningar av framtida momsintäkter, innebär detta att statens intäkter i praktiken skulle kunna bli högre än vad som idag antas, om byggandet av seniorbostäder ökade.

Vilka ytterligare effekter ett ökat bostadsbyggande skulle få i form av ökad sysselsättning, tillväxt och rörlighet på

bostadsmarknaden – exempelvis genom att fler barnfamiljer kan flytta in i småhus som lämnas av seniorer – är svåra att exakt kvantifiera, men bedöms vara betydande.

Sammanfattning

- Staten går miste om betydande momsintäkter när byggandet uteblir – beräknat till cirka 67 miljarder kronor
- Invändningen om alternativa bostäder saknar fullt stöd i prognoser
- Seniorbostäder utgör ett tillskott till bostadsproduktionen
- Effekterna omfattar även sysselsättning, tillväxt och rörlighet

Uteblivet byggande innebär uteblivna intäkter till staten
Fler seniorbostäder bidrar till ökad tillväxt och förbättrad välfärd

Referenser

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

SOU 2007:103 Bo för att leva – seniorbostäder och trygghetsbostäder

SOU 2008:113 Bo bra hela livet

SOU 2015:85 Bostäder att bo kvar i

SOU 2022:14 Sänk tröskeln till en god bostad

SOU 2024:29 Goda möjligheter till ökat välstånd

SOU 2018:35 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar

Prop 2024/25:89 En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter

Prop 2017/18:273 Biståndsbedömt trygghetsboende för äldre

Prop 2021/22: 95 Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden

Prop 2024/25:1 Budgetpropositionen för 2025

Prop 2025-26:1 Budgetpropositionen för 2026

HFD 2024 ref 36, En kommun kan fullgöra en skyldighet att tillhandahålla bistånd enligt socialtjänstlagen i form av särskilt boende genom att erbjuda ett sådant boende i en annan kommun.

Rapporter

Utvärdering av investeringsstödet till äldreboende, rapport 2013:7, Boverket

Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre, 2018, Riksrevisionsverket

Bostadsmarknaden för äldre – rörlighet, preferenser och betalningsvilja, 2021, Evidens

Behov av och tillgång till särskilda boendeformer för äldre, 2021, Socialstyrelsen

Effektivitet i äldreomsorgen, 2023, Rådet för främjande av kommunala analyser

Var ska vi bo på ålderns höst? 2024, Vårdföretagarna

Prognos av särskilda boenden, 2024, SKR

Fast i flyttkedjan – en rapport om äldres möjligheter på bostadsmarknaden, 2024, LF Fastighetsförmedling

Flytt dags för 55+? Så ökar vi rörligheten på bostadsmarknaden, 2024, OBOS

Vård och omsorg för äldre, 2025, Socialstyrelsen

Fördjupad analys av äldreomsorgsbehoven, maj 2025, SKR

Sammanställning av bostadsanpassningsbidragen 2024, juni 2025, Boverket

Det brustna samhällskontraktet, nov 2025, Bofrämjandet, evidens, JUNI

Lång väntan på beviljade insatser inom äldreomsorgen, iakttagelser i korthet, art.nr. 2026-14, IVO

En hemvist för de friska åren, 2026 Hemvist

Statistiska uppgifter

All offentlig statistik är hämtad från följande myndigheter om inget annat anges;

Boverket

IVO

SCB

SKR, Kolada



Rapport 2026:1 Det ofrivilliga kvarboendet

