

RAPPORT

# EVALUERING AV INVESTERINGSTILSKUDD TIL OMSORGSBOLIGER OG SYKEHJEM



**MENON-PUBLIKASJON NR. 43/2019**

Av Nina Bruvik Westberg, Sofie Waage Skjeflo, Ellen Balke Hveem, Simen Pedersen, Henning Øien, Jardar Sørvoll,  
Tor Iversen, Terje P. Hagen og Gjermund Grimsby



## Forord

På oppdrag fra Husbanken har Menon Economics i samarbeid med forskere fra NOVA og fra Helseøkonomisk Analyse, evaluert investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem. Evalueringen omfatter vurderinger av tilsiktede og utilsiktede resultater og effekter av ordningen, samt vurderinger rundt Husbankens rolle som forvalter av ordningen.

Prosjektet har vært ledet av Nina Bruvik Westberg, med Sofie Waage Skjeflo, Ellen Balke Hveem, Henning Øien (NOVA), Jardar Sørvoll (NOVA), Tor Iversen (Helseøkonomisk Analyse) og Terje P. Hagen (Helseøkonomisk Analyse) som prosjektmedarbeidere. Simen Pedersen er ansvarlig partner og Gjermund Grimsby har vært kvalitetssikrer.

Vi takker for et spennende oppdrag, og for god oppfølging og interessante samtaler med Øyvind Ustad, Silje Øgård, Thomas Becke og Torstein Syvertsen. Vi takker også alle kommunene som har gitt oss verdifull informasjon og gode innspill gjennom spørreundersøkelser og dybdeintervjuer, og våre intervjuobjekter i Husbanken, ved fylkesmennene og Norsk Forbund for Utviklingshemmede.

---

Juni 2019

Nina Bruvik Westberg  
Prosjektleder

Menon Economics

# Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>5</b>
<b>1. INNLEDNING</b>	<b>9</b>
1.1. Kort om tilskuddsordningen	9
1.2. Formål med evalueringen	10
1.3. Oppbygging av rapporten	11
<b>2. BESKRIVELSE AV ORDNINGEN</b>	<b>12</b>
2.1. Formålet med ordningen	12
2.2. Sentrale begreper	12
2.3. Prioriteringer fra departementet	14
2.4. Krav om netto tilvekst	15
2.5. Hvilke krav stiller Husbanken til utforming av heldøgns omsorgsplasser?	15
2.6. Hvem kan motta tilskudd?	17
2.7. Hvilke kostnader skal tilskuddet dekke?	17
2.8. Kommunenes søknadsprosess	18
<b>3. TEORETISK RAMMEVERK OG METODE</b>	<b>20</b>
3.1. Teoretisk rammeverk for statlige tilskuddsordninger	20
3.2. Hva er den relevante kontrafaktiske utviklingen?	24
3.3. Kort om metode og informasjonsinnhenting	25
<b>4. TILSKUDDSORDNINGEN SATT INN I HISTORISK KONTEKST</b>	<b>26</b>
4.1. Velferdskommune og forvaltningskommune	26
4.1. Problemstillinger og kildemateriale	27
4.2. Sykehjemreformen og utviklingstrekk i eldreomsorgen på 1980- og tidlig 1990-tall	27
4.3. Et eget tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem?	29
4.4. Oppstartingstilskuddet 1994-2003	30
4.5. Oppstartingstilskuddets resultater 1994-2007: En oversikt	32
4.6. Politisk diskusjon om oppstartingstilskuddet – mellom velferdskommunal frihet og nasjonale føringer	34
4.7. Investeringstilskuddet 2008-2019: bakgrunn, utvikling og politisk diskusjon	36
4.8. Oppsummering og diskusjon: tilskudd mellom velferdskommunal frihet og nasjonale føringer	38
<b>5. HVORDAN ER INVESTERINGSTILSKUDET BLITT BRUKT?</b>	<b>40</b>
5.1. Gjennomstrømning i tilskuddsforvaltningen	40
5.2. Tilsagnsbeløp	41
5.3. Antall omsorgsboliger og sykehjemsplasser	44
5.4. Tilsagn etter type tiltak	47
5.5. Hva kjennetegner kommuner som i større grad har benyttet seg av investeringstilskudd?	48

<b>6. HAR INVESTERINGSTILSKUDET FØRT TIL NETTO TILVEKST AV HELDØGNS OMSORGSPLASSER?</b>	<b>57</b>
6.1. Hva er tilskuddsordningens addisjonalitet?	57
6.2. Har tilskuddsordningen ført til netto tilvekst i heldøgns omsorgsplasser?	61
<b>7. HAR INVESTERINGSTILSKUDET FØRT TIL ØKT KVALITET I HELDØGNS OMSORGSPLASSER?</b>	<b>68</b>
7.1. Har tilskuddsordningen påvirket utformingen av heldøgns omsorgsplasser?	69
7.2. Har tilskuddsordningen påvirket andel sykehjemsplasser med enerom og eget bad?	71
7.3. Har tilskuddsordningen bidratt til normalisering og integrering?	73
7.4. Samspill mellom arkitektur og tjenesteproduksjon	77
7.5. Leve- og boforhold for beboerne	78
7.6. Arbeidsforhold for ansatte	81
7.7. Tilrettelegging for pårørende	82
<b>8. HAR TILSKUDDSORDNINGEN FØRT TIL ANDRE TILSIKTEDE OG UTILSIKTEDE EFFEKTER?</b>	<b>84</b>
8.1. Bidrar investeringstilskuddet til å oppnå politiske mål i pleie- og omsorgssektoren?	84
8.2. Hva er investeringstilskuddets betydning for kommunens samlede tilbud innenfor helse- og omsorgssektoren?	85
8.3. Hva er investeringstilskuddets betydning for utvikling av kompetanse på planlegging, bestilling og drift av omsorgsplasser?	86
8.4. Hvordan er brukermedvirkning praktisert i forbindelse med prosjekt-søknadene?	87
8.5. Hva er investeringstilskuddets bidrag til innovasjon og nyskaping i kommunesektoren?	88
<b>9. ER TILSKUDDSFORVALTNINGEN IVARETATT PÅ EN GOD NOK MÅTE?</b>	<b>91</b>
9.1. Hva slags veiledning har kommunene fått fra Husbanken og hvordan har det påvirket kvalitet?	91
9.2. Hvor lett er det å forstå Husbankens krav og vilkår?	101
9.3. Hvordan vurderer kommunene forespørsels- og søknadsprosessen?	104
9.4. Samarbeid med fylkesmennene	106
9.5. Teknisk forvaltning	108
9.6. Kostnadseffektivitet	109
9.7. Tilskuddsforvaltningens måloppnåelse	112
<b>10. ER TILSKUDDSORDNINGEN TILSTREKKELIG GODT UTFORMET?</b>	<b>114</b>
10.1. Vurdering av tilskuddsordningens måloppnåelse, innretning og forvaltning	114
10.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen bidrar til kompetanseoverføring og økt kvalitet	118
10.3. Ordningen bør endres for å forbedre måloppnåelse og treffsikkerhet	118
<b>11. INVESTERINGSTILSKUDETS FREMTIDIGE ROLLE OG INNRETNING</b>	<b>120</b>
11.1. Hva er investeringstilskuddets rolle i en helhetlig helse- og omsorgspolitik som skal møte morgendagens utfordringer?	120
11.2. Alternativer innretninger og konsekvenser av disse	121
11.3. Hvordan kan tilskuddsordningen forbedres dersom den skal videreføres?	126
<b>REFERANSER</b>	<b>130</b>
<b>VEDLEGG A: ANALYTISK RAMMEVERK</b>	<b>135</b>
<b>VEDLEGG B: METODEMATRISE</b>	<b>139</b>
Kvantitativ metode	139

Kvalitativ metode	140
Datakilder	143
<b>VEDLEGG C: KOMMUNENES FORESPØRSELS- OG SØKNADSPROCESS</b>	<b>152</b>
<b>VEDLEGG D: UTFALLSVARIABLER TIL KVANTITATIVE ANALYSENE</b>	<b>155</b>
<b>VEDLEGG E: ANDRE RESULTATER</b>	<b>156</b>
<b>VEDLEGG F: TILGRESENDE VIRKEMIDLER</b>	<b>166</b>

## Sammendrag

Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem ble etablert i 2008 med formål om å stimulere kommunene til å øke og fornye tilbudet av plasser i sykehjem og heldøgns omsorgsboliger (heretter kalt heldøgns omsorgsplasser). Målgruppen til omsorgsplassene er personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming. I evalueringsperioden (2008-2017) har Husbanken gitt tilsagn om bygging og rehabilitering av 17 558 omsorgsplasser, hvorav 55 prosent er sykehjemsplasser og de resterende 45 prosent er heldøgns omsorgsboliger.

Samlet antall sykehjemsplasser på nasjonalt nivå har økt med 435 plasser over evalueringsperioden. Statistiske analyser på kommunenivå viser at tilskuddsordningen fører til en netto økning i gjennomsnittlig antall sykehjemsplasser per innbygger i året plassene blir ferdigstilt, sammenlignet med året før. Vi finner imidlertid ingen forskjell i antall sykehjemsplasser de to neste årene etter ferdigstillelse, noe som tyder på at sykehjemsplassene som finansieres av tilskudd erstatter eksisterende plasser. Våre analyser taler heller ikke for en varig økning i antall beboere i omsorgsboliger med heldøgnsbemanning etter utbetaling av tilskudd.

Evalueringresultatene taler for at ordningen i større grad har ført til fornying og økt kvalitet på omsorgsplasser enn en netto tilvekst av omsorgsplasser. Tilskuddet som andel av den totale kostnaden for en plass over livsløpet kan dermed vise seg å være for liten til at det påvirker de kommunale beslutningene om å øke antall plasser. Enkelte av kvalitetsforbedringene vi observerer ville trolig funnet sted uansett dersom kommunene hadde hatt tilgang til finansiering, for eksempel dersom tilskuddet ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd. Andre kvalitetsforbedringer ser ut til å være et resultat av Husbankens krav og veiledning. Det øremerkede investeringsstilskuddet kan gi uheldige fordelingseffekter som forsterker inntektsforskjeller mellom kommunene og som svekker tilskuddets måloppnåelse.

### Bakgrunn for etableringen av investeringstilskuddet

Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem bygger på tidligere tilskuddsordninger, blant annet oppstartingstilskuddet under Handlingsplan for Eldreomsorgen fra 1997 (Husbanken, 2004) som ble avsluttet i 2003. Investeringstilskuddet ble varslet i Omsorgsplan 2015 (St. meld. nr. 25 (2005-2006)), med den hensikt å stimulere kommunene til å imøtegå den framtidige veksten i en aldrende befolkning og gi kommunene økonomisk forutsigbarhet. Investeringstilskuddet finansierer bygging og fornying av heldøgns omsorgsboliger og sykehjem. Omsorgsbolig er, til forskjell fra sykehjem, definert som beboernes private hjem. Det innebærer at staten har finansieringsansvaret for en rekke tjenester i omsorgsboliger som kommunen har ansvar for å

Figur A Fakta om investeringsordningen for å bygge plasser i sykehjem og omsorgsboliger

- Investeringstilskuddet ble etablert i 2008. Ordningen forvaltes av Husbanken og gis til kommuner.
- Målet med ordningen var å stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og heldøgns omsorgsboliger.
- Fra og med 2017 ble det innført et krav om at en andel av tilskuddsmidlene skulle gi netto tilvekst i antall heldøgns omsorgsplasser i kommunene.
- Ordningen finansierer også fellesareal for å oppnå heldøgnstjeneste, lokaler for dagaktivitetstilbud og døgnomsorgsplasser.
- Fra og med 2014 har kommunene fått dekket 55 og 45 prosent av investeringskostnadene til henholdsvis sykehjem og heldøgns omsorgsboliger.

finansiere i sykehjem. Denne finansieringsstrukturen gjør at det ofte er rimeligere for kommunen å tilby heldøgns omsorgstjenester i omsorgsboliger, enn en sykehjemsplass.

## Formål og metodisk tilnærming i evalueringen

Formålet med evalueringen er å dokumentere i hvilken grad ordningen stimulerer kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og heldøgns omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Evalueringen omfatter en historiefaglig analyse av investeringstilskuddet og en evaluering av tilskuddsordningen fra etableringen i 2008 og til og med 2017. Her besvarer vi en rekke evalueringsspørsmål knyttet til hvorvidt ordningen oppnår målene fastsatt i formålsparagrafen, samt hvorvidt ordningen har gitt andre tilsiktede og utilsiktede effekter. Analysene er gjennomført ved en kombinasjon av kvalitative og kvantitative undersøkelser, som utfyller hverandre. De kvantitative analysene baserer seg på sekundærdata fra SSB koblet med Husbankens register over tilskuddssøknader, mens de kvalitative analysene er basert på dokumentstudier, spørreundersøkelser rettet mot landets kommuner, og dybdeintervjuer med blant annet kommuner og regionkontor i Husbanken.

## Tilskuddet har ikke gitt en varig økning i antall omsorgsplasser

Svarene fra spørreundersøkelsen til kommunene tyder på at en stor andel av investeringene i omsorgsplasser ikke ville funnet sted uten tilskuddet, eller ville resultert i bygging/rehabilitering av færre heldøgns omsorgsplasser. Selv om tilskuddet har ført til økt investering i omsorgsplasser, er det ikke gitt at det har medført netto tilvekst. Vi finner at det samlede antall sykehjemsplasser på nasjonalt nivå har økt med 435 plasser over evalueringsperioden. Dette taler for at netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser, som følge av investeringstilskuddet, er begrenset. Våre analyser taler for at gjennomsnittlig antall sykehjemsplasser per 1000 innbyggere øker i året tilskuddet blir utbetalt, sammenlignet med året før. I gjennomsnitt ga cirka syv tilskuddsplasser per 1000 innbygger én ny sykehjemsplass per 1000 innbyggere i utbetalingsåret. Økningen er imidlertid ikke varig. Hvis man ønsker én ny sykehjemsplass per 1000 innbyggere to år etter utbetaling, må man i snitt gi tilskudd til hele 38 plasser per 1000 innbyggere. Dette tyder på at investeringstilskuddet i stor grad har blitt benyttet til å erstatte eksisterende sykehjemsplasser. Vi har også undersøkt hvorvidt antall beboere i omsorgsboliger med heldøgnsomsorg har økt i året plassene blir ferdigstilt. Resultatene tyder på en netto økning på én plass i omsorgsbolig med heldøgnsomsorg per seks tilskuddsplasser, i gjennomsnitt. Heller ikke her kan vi konkludere med at økningen har vært varig.

## Investeringstilskuddet har trolig økt kvaliteten på omsorgsplassene

For at tilskuddsordningen skal påvirke kvalitet på omsorgsplassene må utformingen av prosjektene påvirkes av tilskuddet. Våre resultater taler for at det har vært tilfellet for om lag 55 prosent av de prosjektene vi har spurt kommunene om. Av disse igjen er det cirka 75 prosent som svarer at den endrede utformingen i svært stor eller i stor grad medførte økt kvalitet for beboerne. Det er altså i overkant av 40 prosent som svarer at tilskuddet har påvirket utformingen, og at dette i svært stor eller stor grad har økt kvaliteten for beboerne. Kommunene oppgir at tilgang til finansiering er den viktigste grunnen til at investeringstilskuddet har påvirket utformingen. Dette kan tyde på at en del av kvalitetsforbedringen også ville funnet sted dersom kommunene som et alternativ til investeringstilskuddet fikk økt finansiering gjennom rammetilskuddet.

Vi har også undersøkt hvilke deler av utformingen ordningen har påvirket, og hvorvidt dette kan betegnes som en kvalitetsforbedring eller ikke. Enerom er én indikator på kvalitet. Vi finner at andelen sykehjemsplasser med enerom øker i utbetalingsåret, og at denne økningen er varig. Svarene fra kommunene på spørreundersøkelsen tyder på at det er tilgang på finansieringen fra tilskuddsordningen, snarere enn konkrete krav knyttet til tilskuddsordningen, som har ført til økningen. Det er en sterk økende trend i andelen rom med eget bad før og etter

utbetaling, hvilket gjør det umulig å identifisere en sammenheng mellom tilskuddet og andelen rom med bad. Samtidig er det få kommuner som selv mener tilskuddsordningen har påvirket denne andelen, utover tilgang til finansiering. For en rekke av de andre kvalitetsutfallene er resultatene sprikende. Vi finner for eksempel at en fjerdedel av kommunene mener at graden av institusjonslignende preg ved prosjektet er redusert som følge av tilskuddsordningen, samtidig er det 18 prosent som mener grad av institusjonslignende preg har økt – i strid med prinsippene om normalisering og integrering. Dette ser delvis ut til å skyldes ulike meninger i kommunene og Husbanken om hva som oppfattes som institusjonslignende preg. Plassering av byggene påvirkes sjelden av investeringstilskuddet, og henger trolig sammen med at kommunene har fastsatt tomten på forhånd.

### **Kommunene er stort sett fornøyd med Husbankens forvaltning av ordningen**

Vi finner at mange kommuner er svært fornøyd med Husbankens veiledning og dialog i forbindelse med investeringstilskuddet, og at Husbanken har vært en viktig støtte for mange kommuner. Direkte kontakt gjennom møter og over telefon og e-post oppfattes av et flertall av kommunene som mest nyttig, og det er også denne kontaktformen som oppgis å påvirke utformingen og kvaliteten på prosjektene i størst grad. Samtidig oppfattes Husbankens krav til utforming av enkelte kommuner som noe skjønnsbasert og lite fleksibel, selv i møte med innspill fra brukerrepresentanter. Dette gjelder spesielt vurdering av hvorvidt boliger har institusjonslignende preg og antall samlokaliserte boliger.

### **Kommuner med lavest utnyttelse av tilskuddet ser ut til å ha størst behov**

Vi finner at både kommunene som ikke har benyttet ordningen, og kommunene som i størst grad har benyttet ordningen, er små kommuner med spredt bosetting og høy dekningsgrad av sykehjemsplasser i forkant av innføringen av tilskuddet. Forskjellen mellom disse to gruppene ser ut til å være at gruppen med høy utnyttelse har relativt lavere standard på sykehjemsplassene dersom vi ser på andel rom med eget bad. Dette tyder på at utnyttelse av investeringstilskuddet til en viss grad er basert på behov før innføringen av tilskuddet, i hvert fall for kvalitetsforbedring. På den andre siden har gruppen med nest lavest utnyttelse av investeringstilskuddet lavere enn gjennomsnittlig institusjonsdekning i forkant av innføringen av tilskuddsordningen, og graden av utnyttelse stiger med institusjonsdekningen. Dermed ser det ikke ut til at kommunene med behov for å øke tilbudet klarer å utnytte tilskuddsordningen, noe som kanskje kan forklares av det relativt lave inntektsnivået i gruppene med lav utnyttelse. Investeringstilskuddet dekker kun en andel av investeringskostnaden og dersom plassene som finansieres med tilskuddet fører til netto tilvekst medfører det også økte driftsutgifter for kommunen. En annen forklaring kan være at kommuner med relativt høy institusjonsdekning i forkant av tilskuddsordningen også har et høyere rehabiliteringsbehov og derfor i større grad benytter seg av tilskuddet. Vi finner en positiv sammenheng mellom kommunens frie inntekter per innbygger i forkant av tilskuddsordningen og hvor mange omsorgsplasser per innbygger kommunen får tilskudd til, noe som kan tyde på at det har vært uheldige fordelingsmessige konsekvenser av ordningen.

### **Kan et øremerket investeringstilskudd forsvares?**

Motivasjonen for investeringstilskuddet er at staten ønsker at kommunene skal imøtegå økt behov for kommunale pleie- og omsorgstjenester i fremtiden. Øremerking av tilskudd til nybygg og rehabilitering av heldøgns omsorgsplasser påvirker kommunenes tilpasning i retning av å investere mer i omsorgsplasser. Samtidig vil grad av endring avhenge av hvorvidt kommunene har muligheten til å flytte ressurser mellom kommunale tjenester. Sannsynligvis er det lite fleksibilitet mellom hovedkategorier av kommunale tjenester på lengre sikt, noe som tilsier at man i begrenset grad har mulighet til å øke tilbudet og pådra seg økte driftskostnader på bekostning av andre tjenester.



Prisvridningen ser først og fremst å ha ført til økt kvalitet og ikke økt tilbud av heldøgns omsorgsplasser. En nylig områdegjennomgang av øremerkede tilskudd (Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, 2017) rettet mot kommunene anbefaler at investeringstilskuddet bør innlemmes i rammetilskuddet. Begrunnelsen er blant annet at øremerkede tilskudd, som investeringstilskuddet, kun skal brukes i en begrenset periode, for eksempel for å sikre oppbygging av nasjonale velferdstjenester i en kortere periode. Et relevant spørsmål er derfor om man kunne oppnå samme effekter dersom midlene ble overført som en del av kommunenes rammetilskudd. Evalueringen viser at det er liten grunn til å tro at kommunene ville opprettholdt fornyingen av omsorgsplasser på samme nivå dersom en tilsvarende andel av midlene ble overført over rammetilskuddet, da heldøgns omsorgsplasser vil komme i konkurranse om budsjettmidler med andre investeringsformål. Samtidig må gevinsten ved øremerkingen ses i forhold til forvaltningskostnadene og de utilsiktede negative fordelingseffektene ordningen medfører. Under forutsetning om at kommunene i hovedsak skal ramrefinansieres, og at kommunene har et lovpålagt ansvar for pleie- og omsorgstjenestene mener vi innlemming i rammetilskuddet er et alternativ som bør vurderes. Mens investeringstilskuddet i større grad er et formålseffektivt virkemiddel for å oppnå rehabilitering og bedre kvalitet av bygningsmassen, er det ikke formålseffektivt med hensyn til å oppnå flere heldøgns omsorgsplasser. For å oppnå flere plasser vil det være mer formålseffektivt å subsidiere plassene inkludert driftsutgiftene direkte. Vi vurderer derfor også et øremerket driftstilskudd som alternativ til dagens ordning. Et øremerket driftstilskudd kan imidlertid også være vanskelig å utforme for å unngå uheldige vridninger i tjenestetilbudet og manglende kostnadskontroll.

### **Forslag til justeringer av dagens innretning**

Dersom ordningen skal videreføres bør det gjøres justeringer for å øke måloppnåelsen for målet om økt tilbud, og det bør gjøres endringer for å redusere de negative fordelingseffektene. Den nylige endringen med krav om netto tilvekst for en andel av midlene vil etter vår vurdering ikke føre til økt måloppnåelse. Å kreve netto tilvekst vil kanskje redusere etterspørselen fra kommunene med høy dekningsgrad som har hatt behov for å fornye omsorgsplasser, men vil sannsynligvis ikke føre til økt etterspørsel fra kommuner som bruker den eksisterende ordningen i mindre grad. Vi diskuterer mulige løsninger for hvordan man kan sikre at kommuner med størst behov for omsorgsplasser og minst økonomisk handlingsrom kan stimuleres til i større grad å benytte seg av ordningen. I tillegg mener vi det er grunnlag for å samordne praksis på tvers av regionkontorene, knyttet både til hvilke råd som gis og til hvorvidt og hvordan regionkontorene involverer fylkesmannen i kommunenes søknadsprosess.

# 1. Innledning

## 1.1. Kort om tilskuddsordningen

Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem ble etablert i 2008, som del av innføringen av Omsorgsplan 2015 (St.prp. nr. 1 (2007-2008)). Bakgrunnen for Omsorgsplan 2015 er Stoltenberg II-regjeringens St.meld. nr. 25 (2005-2006) «Mestring, muligheter og mening». Stortingsmeldingen viser at antall brukere med behov for kommunale omsorgstjenester er økende, og særlig blant yngre deler av befolkningen. For å imøtegå det nasjonale behovet ble det i Omsorgsplan 2015 satt mål om å gi investeringstilskudd til 12 000 sykehjemsplasser og omsorgsboliger i perioden 2008-2015. Ved innføringen av investeringstilskuddet ønsket man å gi kommunene økonomisk forutsigbarhet og stimulere de til utbygging og fornying av heldøgns omsorgsplasser, og dermed utvide kapasiteten «i god tid før veksten inntreffer». Samtidig erkjente man i St.meld. nr. 25 (2005-2006) at det er stor geografisk variasjon i det framtidige behovet, både på kort og lang sikt.

Investeringstilskuddet har som formål å «stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming».<sup>1</sup> Ordningen forvaltes av Husbanken, på vegne av tidligere Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) frem til 2014, og siden da på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).

Ordningen er hjemlet i Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem fra Husbanken, og her fremkommer det at tilskuddene kan gå til å fremskaffe:

- Plass i institusjon, herunder sykehjem
- Omsorgsbolig til personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester
- Fellesareal i tilknytning til eksisterende omsorgsboliger for å oppnå heldøgnstjeneste, og lokaler for dagaktivitetstilbud
- Døgnomsorgsplasser til personer med behov for øyeblikkelig hjelp

Tilskuddsordningen har eksistert i 12 år, og dette er første gang det gjennomføres en helhetlig evaluering av ordningen. Evalueringen tar for seg perioden 2008-2017. I denne perioden har Husbanken bevilget tilsagn om tilskudd til 17 552 omsorgsplasser, hvorav 55 prosent er sykehjemsplasser (Husbankens tilskuddsregister). Ordningen har vært gjenstand for en rekke endringer over denne perioden. Blant annet ble det innført et delvis krav om netto tilvekst i 2017. Kravet om netto tilvekst innebar at kommunene ikke kunne avvike eksisterende omsorgsplasser i løpet av de første 10 årene. Dette ble deretter endret på i 2019, da ordningen ble delt i to: investeringstilskudd til netto tilvekst og investeringstilskudd til rehabilitering.

Ordningen bygger på tidligere tilskuddsordninger, blant annet låne- og tilskuddsordningen fra 1994 og tilskuddsordningen under Handlingsplan for Eldreomsorgen fra 1997 (Husbanken, 2004), som ble avsluttet i 2003. Riksrevisjonens undersøkelse av handlingsplanen (2004) viser at man nådde målet om en økning på 13 600 nye omsorgsboliger og sykehjem i perioden 1998-2001. Det samlede tilbudet av plasser og boliger til pleie- og omsorgsformål økte imidlertid kun med rundt 7 200 plasser, grunnet blant annet en reduksjon i antall aldershjemsplasser. Økningen i dekningsgrad blant personer som er 80 år eller eldre skyldes utelukkende økningen i antall omsorgsboliger, inkludert i de kommunene som hadde lav sykehjemsdekning i utgangspunktet. Videre finner Riksrevisjonen at handlingsplanen medførte en «betydelig opprustning av boligmassen innen pleie

---

<sup>1</sup> (Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken, 2008).

og omsorg», og dermed bedre kvalitet, slik hensikten var. Samtidig finner de at handlingsplanen har i liten grad bidratt til å jevne ut forskjeller mellom kommuner når det gjelder andelen sykehjemsplasser, aldershjemsplasser og omsorgsboliger til personer 80 år eller eldre.

## 1.2. Formål med evalueringen

Formålet med evalueringen er å dokumentere i hvilken grad ordningen stimulerer kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og heldøgns omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Evalueringen tar for seg tilskuddsordningen fra etableringen i 2008 og til og med 2017, og består av to deler. Det ene delelementet består av en deskriptiv analyse av investeringstilskuddet, hvor tilskuddsordningen settes inn i et historisk perspektiv. En dypere kontekstforståelse er nødvendig for å vurdere tilskuddsordningen som en del av en helhetlig helse- og omsorgspolitik i fremtiden. Del 2 er hoveddelen av evalueringen, og består av en vurdering av ordningens måloppnåelse. I oppdragsbeskrivelsen trekkes det frem fire hovedpunkter som inngår i del 2 av evalueringen:

- a) Tilsiktede og utilsiktede resultater og effekter
- b) Kvalitative resultater og effekter av utskifting og fornyelse av sykehjem og heldøgns omsorgsboliganlegg
- c) Husbankens rolle som forvalter av ordningen
- d) Tilskuddsordningens bidrag til innovasjon og nyskaping i kommunesektoren

Under hvert av punktene er det nevnt en rekke mulige effekter og sammenhenger som skal undersøkes. Vi har omformulert disse til følgende evalueringsspørsmål som skal besvares:

- Effekter
  1. Har investeringstilskuddet ført til **netto tilvekst** av heldøgns omsorgsplasser?
  2. Har investeringstilskuddet ført til **økt kvalitet** i heldøgns omsorgsplasser, herunder bokvalitet og andre kvalitetsutfall?
  3. Hva er investeringstilskuddets betydning for kommunens samlede tilbud innenfor helse- og omsorgssektoren?
  4. Bidrar investeringstilskuddet til å oppnå politiske mål i pleie- og omsorgssektoren?
  5. Hva er investeringstilskuddets betydning for utvikling av kompetanse på planlegging, bestilling og drift av omsorgsplasser?
  6. Hvordan er brukermedvirkning praktisert i forbindelse med prosjektsøknadene?
  7. Hva er investeringstilskuddets bidrag til innovasjon og nyskaping i kommunesektoren?
- Tilskuddsforvaltningen
  8. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
- Utforming av ordningen
  9. Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

Med utgangspunkt i funnene fra evalueringen fremhever vi de delene av tilskuddsordningen og forvaltningen som bidrar til positive effekter, og som kan forventes å vedvare. Vi ser også på mulige endringer i tilskuddsordningen som kan bidra til bedre måloppnåelse, økt effekt og samfunnsnytte i fremtiden. I disse vurderingene ser vi også på tilskuddsordningens betydning for kommunenes evne til å foreta investeringer i omsorgstilbudet.

## **Avgrensninger**

Vi evaluerer ikke de arkitektfaglige rådene som gis av Husbanken.

### **1.3. Oppbygging av rapporten**

Rapporten begynner med en detaljert beskrivelse av tilskuddsordningen i kapittel 2, der vi ser på formålet med investeringstilskuddet samt ordningens utforming og forvaltning. I kapittel 3 presenterer vi et teoretiske rammeverk, samt en beskrivelse av det analytiske rammeverk, metodene og dataene vi bruker. I kapittel 4 plasserer vi ordningen inn i en bredere historisk kontekst, mens vi i kapittel 5 gir en beskrivende analysen av hvordan tilskuddet er brukt og av hvilke kommuner over evalueringsperioden. I kapittel 6 og 7 besvarer vi evalueringsspørsmålene om hvorvidt tilskuddsordningen har ført til henholdsvis netto tilvekst og økt kvalitet i heldøgns omsorgsplasser. I kapittel 8 vurderer vi andre tilsiktede og utilsiktede effekter av ordningen. I kapittel 9 ser vi på hvorvidt ordningen er ivaretatt på en god måte, mens vi i kapittel 10 vurderer om tilskuddsordningen er tilstrekkelig godt utformet. I det avsluttende kapitlet løfter vi blikket og vurderer investeringstilskuddets rolle i en fremtidig helse- og omsorgspolitik, skissere mulige alternative modeller og gir forslag til forbedringer gitt at man beholder dagens innretning.

## 2. Beskrivelse av ordningen

Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem har som formål å «stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming» (Forskrift om investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken, 2008). Omsorgsbolig er til forskjell fra sykehjem definert som beboernes private hjem. Tilskuddsordningen dekker en andel av investeringskostnadene, men ikke driftskostnader knyttet til omsorgsplassene. Tilskuddet gis til kommunene, og uavhengig av om kommunene velger å leie eller eie omsorgsplassene må de disponere omsorgsplassene i minst 30 år. Ordningen har vært gjenstand for en rekke endringer over evalueringperioden 2008-2017. De siste årene har kommunene fått dekket 45 og 55 prosent av investeringskostnadene for henholdsvis omsorgsboliger og sykehjem. Videre ble det i 2017 innført krav om netto tilvekst for deler av tilskuddspotten. Husbanken forvalter ordningen ved seks regionkontor. I tillegg har Husbanken en sentral veilederrolle overfor kommunene for å sikre at et sett med overordnede prinsipper og grunnleggende krav er overholdt. Underveis i prosessen gis også fylkesmannen mulighet til uttalelse.

### 2.1. Formålet med ordningen

Formålet med ordningen er å «stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming» (Forskrift om investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken, 2008). I veilederen til kommunene definerer Husbanken personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester som «personer som trenger tjenester på ulike tider i løpet av hele døgnet» (Husbanken, 2018 b). Dette er eksemplifisert med personer med langvarig somatiske sykdommer, funksjonshemming, utviklingshemming, rusproblemer eller psykiske lidelser og sosiale problemer. Ifølge retningslinjene kan ovennevnte plasser/boliger fremskaffes i form av oppføring av nybygg, ombygging, utbedring, leie, kjøp av bolig eller annen fremskaffelse (Husbanken, 2018 a). Husbanken understreker i sine retningslinjer at dersom man skal motta tilskudd til kjøp av bolig, må det være klare elementer av nyinvestering.

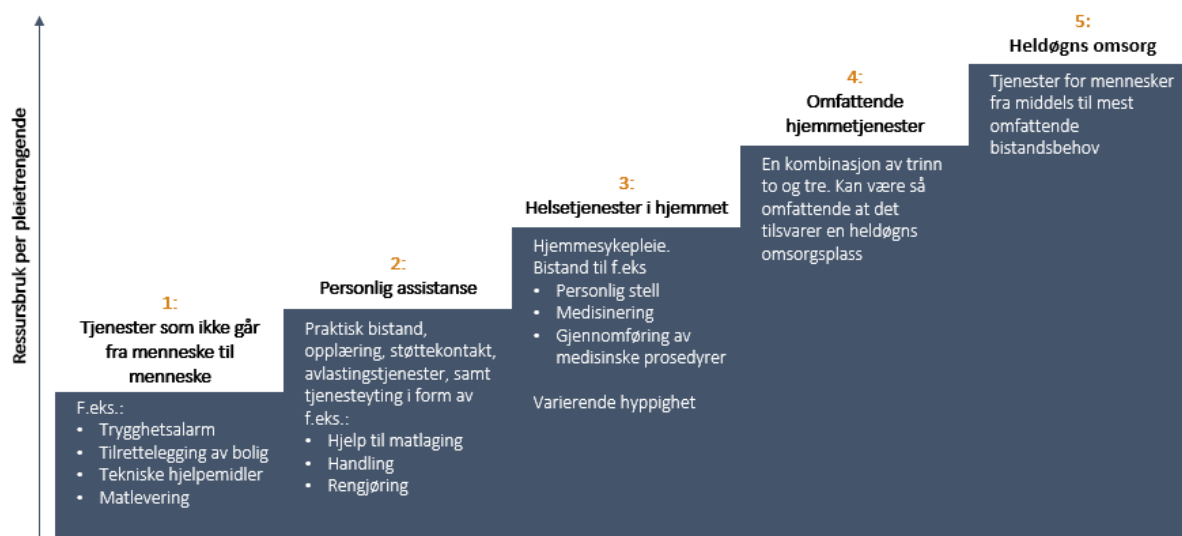
Hvilke formål investeringsstilskuddet kan brukes til har endret seg over tiårsperioden. Muligheten for å finansiere kommunale akutte døgnplasser ble åpnet opp for i 2012, i forbindelse med innføringen av samhandlingsreformen (Husbanken, 2016). I tillegg har man de senere årene stilt krav til at deler av tilskuddspotten skal gi økt antall omsorgsplasser i kommunen over den neste tiårsperioden, som beskrevet i avsnitt 2.4.

### 2.2. Sentrale begreper

Kommunenes ansvar for å tilby heldøgns helse- og omsorgstjenester er nedfelt i Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). Dette omfatter både sykehjem (plass i institusjon) og omsorgsboliger særskilt tilrettelagt for heldøgnstjenester, heldøgns omsorgsboliger. Begge tjenestetilbudene inngår i øvre trinn av man kaller omsorgstrappen, som gjengitt i Figur 2.1. Figuren viser omsorg på ulike «nivå» i trappen. Figuren er et eksempel på en omsorgstrapp, og kommuner opererer ofte etter ulike versjoner av

denne.<sup>2</sup> Omsorgstrappen gjenspeiler at behovet for hjelp og bistand for noen vil være relativt enkelt og lite, mens for andre er det snakk om svært omfattende og sammensatte behov for tjenester. Tilbudet om tjenester må reflektere enkeltbrukernes behov. Omsorgstrappen viser en sammenheng der økende behov møtes av økende tjenestetilbud. Noen tjenestetyper er innrettet hovedsakelig mot innbyggere med et lite bistandsbehov, noen mot de som har store bistandsbehov, mens andre tjenestetyper kan være innrettet slik at de både betjener mennesker med store og små bistandsbehov.

Figur 2.1 Et eksempel på omsorgstrappen som gir en oversikt over omsorg på ulike «trinn». Kilde: Nasjonalt Kompetansemiljø om Utviklingshemming (NAKU)



Sistnevnte er en type omsorgsbolig hvor beboernes tilgang til pleie- og omsorgstjenester skal tilsvare hva beboerne hadde mottatt om de hadde bodd i sykehjem (Prop. 99 L, 2015). Bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester ble tatt inn i lovverket da regjeringen Solberg rettighetsfestet tilgang til heldøgns tjenester den 17. juni 2016, og krevde at kommunene skulle føre ventelister til heldøgns tjenester. Omsorgsboliger har tidligere ikke vært regulert som en helse- og omsorgstjeneste (Hagen, Negera Amayu, Godager, Iversen, & Øien, 2011) (Kjellevoid, 2010).<sup>3</sup> Lovendringen stadfester dermed at kommunenes plikt til å tilby heldøgnsomsorgstjenester, i hvert fall til dels, kan oppfylles ved å tilby heldøgns tjenester i omsorgsbolig. Grunnen til at denne type omsorgsbolig ble tatt inn i lovverket er nok at mange kommuner allerede hadde organisert mye av sitt heldøgnsstilbud i omsorgsboliger (Hagen et al., 2011).

Helse- og omsorgstjenesteloven sidestiller dermed pleie- og omsorgstjenestetilbudet i sykehjem og bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester. Vi kan derfor definere hva som er minstestandard i heldøgns omsorg ved det lovpålagte tilbudet i sykehjem, i hvert fall når det tilbys til erstatning for sykehjem.<sup>4</sup> Sykehjemmene har vært en lovpålagt kommunaltjeneste siden juni 1987, da kommunene overtok ansvaret for institusjoner fra fylkeskommunene (Olsen, 2008). Forskrift for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie (F.14.11.1998)

<sup>2</sup> Ut ifra vår kjennskap til omsorgstrappen er det ingen omforent versjon av denne. Dagaktivitetstilbud inngår også ofte i omsorgstrappen, og er da ofte plassert ca. midtveis.

<sup>3</sup> Vi skriver til dels fordi «plass i institusjon, herunder sykehjem» er i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c nevnt som en lovpålagt tjeneste, uavhengig av neste paragraf (§ 3-2 a) som omhandler rettighetsbasert tilgang til heldøgns tjenester

<sup>4</sup> Det er mer sannsynlig at dette gjelder pleietrengende eldre, enn for eksempel unge psykisk utviklingshemmede.

regulerer fortsatt organisering og bemanning i sykehjem. Forskriften er ikke veldig detaljert, men fastslår at tjenesten skal gi heldøgnsopphold med tilknyttet legetjeneste, fysioterapitjeneste og sykepleiertjeneste. Videre skal bemanningen inkludere en administrativ leder, en lege og en sykepleier som er ansvarlig for lege- og sykepleietjenesten (Hagen mfl., 2011).

De to boformene er imidlertid forskjellig med hensyn til brukerbetalings- og finansieringsregelverket, og om omsorgsplassen blir definert som brukerens eget hjem. Kommunene har det fulle og hele finansieringsansvaret for sykehjem, og kan kreve en inntektsavhengig brukerbetaling regulert etter Forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester, kapittel 1. Kommunene må dekke utgiftene til alle pleie- og omsorgstjenester i tillegg til legemidler, tekniske hjelpemidler og tannhelsetjenester (Hagen et al., 2011). Kommunene kan kreve et vederlag som tilsvarer 75 prosent av disponibel inntekt inntil folketrygdens grunnbeløp minus et fribeløp. Ved disponibel inntekt utover grunnbeløpet kan kommunene kreve opptil 85 prosent. Omsorgsbolig er til forskjell fra sykehjem definert som beboernes private hjem. Dette gjør at beboerne er omfattet av det samme regelverket for helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester og tilskuddsordninger som andre hjemmeboende (Hagen et al., 2011). Dette innebærer at staten har finansieringsansvaret for en rekke tjenester som kommunen har ansvar for å finansiere i institusjoner. Dette gjelder for eksempel primære helsetjenester, viktige legemidler (blåreseptordningen) og nødvendige hjelpemidler. I tillegg må kommunen dekke boligkostnader, kost og losji i sykehjem, mens dette er et privat finansieringsansvar i omsorgsbolig. Se tabell 2.7 i Hagen et al., (2011) for en skjematisk oversikt over finansieringsansvaret i pleie- og omsorgstjenesten. Denne finansieringsstrukturen gjør at det ofte vil være rimeligere for kommunen å tilby heldøgns omsorgstjenester i omsorgsboliger. Hagen et al., (2011) sammenligner kostnadene til hjemmeboende eldre med omfattende bistandsbehov, og finner at det vil være rimeligere for kommunen å tilby heldøgns omsorgstjenester i omsorgsbolig frem til brukeren har inntekt etter skatt på 378 205 kroner (5G i NOK 2009). I 2018 er én G 96 833 kroner, så dette tilsvarer en inntekt etter skatt på omtrent 484 000. Hvis brukeren har en høyere inntekt vil det være rimeligere å tilby omsorgen i sykehjem fordi brukerbetalingen dekker merkostnaden av å tilby omsorgstjenester i sykehjem.

Et åpent spørsmål er om tilskuddsordningen til Husbanken kun omfatter hva loven definerer som boliger særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester. Det kommer an på om beboere i omsorgsboliger som Husbanken gir tilskudd til får «bistand fra egnet personell og tilsyn» tilsvarende det beboeren hadde fått om han eller hun hadde vært innlagt på sykehjem (Prop 99, 2015). Dette er vanskelig å svare på, og vil avhenge av om «tilsvarende bistand» betyr at bemanningen må være tilknyttet boligen. Husbanken vektlegger, ifølge et notat publisert av HOD (HOD og KS, 2017), at boligene skal være tilrettelagt for personer med heldøgns omsorgsbehov, men bemanningen trenger ikke nødvendigvis å være tilknyttet boligen.

### 2.3. Prioriteringer fra departementet

Tilskuddsmidlene skal fordeles ut ifra prioriteringer fastsatt av departementet. Tidligere Kommunal- og regionaldepartementet og Helse- og omsorgsdepartement fastsatte prioriteringer i de årlige tildelingsbrevene for henholdsvis årene 2008-2014 og 2014 og frem til i dag.

Hvorvidt man har fastsatt prioriteringer og hva man har fokusert på varierer fra år til år. I de fleste tildelingsbrevene er det presisert at tilskuddsordningen skal bidra til å oppnå politiske prioriteringer. I enkelte av de eldre tilskuddsrundene er formuleringene rundt hvilke kommuner som skal prioriteres ofte mer spesifikk. I tildelingsbrevet for 2008 ble det presisert at kommuner med størst behov skulle prioriteres og at tilskuddsfordelingen skulle ha en utjevne effekt på kommunale variasjoner. Vi omtaler prioriteringer knyttet til netto tilvekst i neste avsnitt.

## 2.4. Krav om netto tilvekst

Ordningen har de siste årene vært gjenstand for en rekke endringer knyttet til hvorvidt tilskuddet skal gi økt antall omsorgsplasser i kommunen. I 2016 varslet Solberg-regjeringen at de ville innføre et krav til netto tilvekst. Kravet om netto tilvekst innebærer at kommunene ikke kan «avvikle eksisterende heldøgns plasser i løpet av de første 10 årene», der tiårsperioden begynner å løpe fra og med søknadstidspunktet. Antallet plasser i kommunen omfatter også plasser som ikke har mottatt tilskudd. Motivasjonen for kravet var at man ønsker flere heldøgns omsorgsplasser, med begrunnelsen om at «[v]i blir flere eldre og fremover blir det enda viktigere å bygge ut flere nye plasser, ikke bare oppgradere gamle» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2016).<sup>5</sup> Kravet om at tilskuddet skulle gi netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser i kommunen ble innført i 2017. Endringen skulle innføres gradvis. De første årene var det en andel av tilsagnsrammen som skulle gi netto tilvekst, for eksempel minst 40 prosent i 2018. Fra 2021 skulle tilskuddet kun gå til investeringer som gir netto tilvekst i antall heldøgns omsorgsplasser.

Målet om at hele tilskuddspotten gradvis skulle gå til netto tilvekst ble avvirket da man i 2019 delte ordningen i to. Deler av midlene skal fortsatt kun gå til netto tilvekst, mens de resterende midlene er satt av til rehabilitering, herunder også installering av velferdsteknologi og utbedring av fellesareal.

I tildelingsbrevet fra Helse- og omsorgsdepartementet til Husbanken for 2017 presiseres det at kommuner som søker om tilskudd til netto tilvekst skulle gis prioritet ved at søknadene behandles fortløpende, mens øvrige søknader til ombygging/utbedring kunne behandles kvartalsvis. Dette er noe Husbanken praktiserte ut 2018. Ifølge retningslinjene fra 2018, behandlet Husbanken prosjekter som utelukkende ga netto tilvekst fortløpende. Tilsvarende gjaldt prosjekter som kun omhandlet velferdsteknologi, heving av teknisk standard, bygging av dagaktivitetssentre og fellesarealer.<sup>6</sup> Andre søknader ble behandlet kvartalsvis. Dersom søknadsmassen oversteg rammen, skulle prosjekter med netto tilvekst gis prioritet over ombygging/utbedring. HOD åpnet videre opp for at man blant kommuner som søker om ombygging/utbedring prioriterer de kommunene som har mottatt en relativt liten andel av tilskuddet tidligere. Etter oppdelingen av investeringstilskuddet i 2019, er det ikke lenger fastsatt regler for prioriteringer mellom de ulike typene prosjekter (Husbanken, 2019), utover at prosjektene finansieres over to forskjellige poster.

## 2.5. Hvilke krav stiller Husbanken til utforming av heldøgns omsorgsplasser?

Husbankens retningslinjer angir kravene som stilles til kommunene for å kvalifisere til investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser. Her presiseres det ytterligere vilkår for ordningen, blant annet knyttet til utformingen av plassene. Enkelte av disse beskrivelsene går igjen i HOD sitt tildelingsbrev. For eksempel presiseres det i tildelingsbrevet at «[u]tforming, lokalisering og tilrettelegging av boenheter med tilskudd skal skje i tråd med Omsorg 2020 – Regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015-2020, jf. Meld. St. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg og Demensplan 2020».

---

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-investeringsordning-for-heldogns-omsorgsplasser-fra-2019/id2500133/>

<sup>6</sup> Det var ikke satt av en egen pott til prosjekter som kun omhandlet velferdsteknologi, osv. Ifølge våre intervjuer med forvaltere i Husbanken øst har det sammenheng med at tilsagnsrammen har vært stor og beløpene knyttet til kvalitetsforbedringer er små, samt at kravet om andel nettotilvekst kun har vært på 20 og 40 pst. i henholdsvis 2017 og 2018. Det har med andre ord vært begrenset behov for å prioritere mellom netto tilvekst og prosjekter som ikke omhandler plasser.



I Tabell 2.1 skiller vi mellom overordnede prinsipper og grunnleggende krav, slik Husbanken gjør. I retningslinjene omtales samtlige som krav og det spesifiseres at et prosjekt må tilfredsstill disse for å bli godkjent (jf. Punkt 6.2 i retningslinjene). Når det gjelder de grunnleggende kravene har man forutsatt at disse er overholdt.

Samtidig som at prinsippene og kravene knyttet til de enkelte målgruppene overholdes, skal kommunene sikre at boenhetene er fleksible og kan tas i bruk av ulike målgrupper med behov for heldøgns omsorgsplass. Dette henger sammen med at sykehjemsplassene spesielt forventes å tas i bruk av en rekke brukere med forskjellig behov. Med en gjennomsnittlig botid på to år ifølge Helsedirektoratet (Jønsberg og Kjevik 2017) og en avskrivningsperiode på 30 år, ifølge Husbankens retningslinjer, vil et sykehjem i gjennomsnitt ha 15 generasjoner inne før bygget er avskrevet.

**Tabell 2.1 Overordnede prinsipper og grunnleggende krav til utforming av heldøgns omsorgsplasser. Kilde: Husbankens retningslinjer HB 8.B.18 (02.2018) og Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg (HB 8.F.7)**

Overordnede prinsipper ved planlegging av omsorgsboliger og sykehjem
1. Boenhetene skal fungere som gode hjem og gi rammen om et verdig liv
2. Innsikt om de ulike brukergruppenes behov skal ligge til grunn for de løsninger som velges
3. Prinsippene om normalisering og integrering <ul style="list-style-type: none"><li>Ikke institusjonsliknende preg, spesielt viktig for langtidsboende i omsorgsboliger</li><li>Plasseres i ordinære og gode bomiljøer</li><li>Ikke samlokalisere ulike brukergrupper på en uheldig måte</li><li>Fellesfunksjoner knyttet til sykehjem skal «invitere andre inn» eller samlokaliseres med andre tilbud for befolkningen</li><li>Brukere eller deres representanter skal delta og medvirke i planleggingen av boligene</li></ul>
4. Generell tilrettelegging for personer med kognitiv svikt
5. Tilrettelegging for fleksibel og generell bruk
Grunnleggende krav
1. Tilfredsstill kravene i plan- og bygningsloven og byggeforskriftene
2. Tilfredsstill kravene i arbeidsmiljøloven
3. Universell utforming iht. NS 11001 (Norsk standard for universell utforming)
4. Branntekniske krav, sprinkelanlegg
5. Tilrettelegging for tilkobling og montering av hjelpemidler, kommunikasjons- og varslingssystem og annen velferdsteknologi

I de enkelte veilederne har Husbanken spesifisert nærmere hva de mener med de overordnede prinsippene. Vi omtaler prinsippene om normalisering og integrering i nærmere detalj i avsnitt 7.3. I veilederen til kommunene om søknadsprosessen (HB 8.C.8) fremheves det også at man bør legge til rette for at andre deler av befolkningen kan ta i bruk de samme møteplassene, samt at omsorgsboliger og sykehjem skal ha energieffektive løsninger (jf. Avsnitt 6.6 i veileder HB 8.C.8). Sistnevnte er imidlertid ikke et krav eller et kriterium som fremkommer i retningslinjene. Videre angir Husbanken minimumsmål knyttet til nødvendig areal for blant annet manøvrere en rullestol eller betjene en pleieliggende i Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg (HB 8.F.7).

Formuleringene i retningslinjene har endret seg over tiårsperioden, og det samme gjelder flere av kriteriene eller kravene, deriblant følgende:

- Kravet om tilrettelegging for ulike typer velferdsteknologi ble tatt inn i retningslinjene fra 1.1.2012.

- Prinsippene om normalisering og integrering ble tatt inn i retningslinjene fra 11.2012, og i tildelingsbrevet for 2013 fra KRD.<sup>7</sup>

## 2.6. Hvem kan motta tilskudd?

I forskriften fremgår det at tilskuddet kun kan gis til kommunene.<sup>8</sup> Kommunen må bruke tilskuddet til å finansiere utbygging av sykehjemsplasser/omsorgsboliger, men de trenger ikke dermed eie og drifte plassene/boligene. Kommunen kan i stedet velge å leie sykehjemsplassene/omsorgsboligene, eller eie men sette ut driften (retningslinjer 2018). Videre åpnet man opp i 2013 for at helseforetak kan disponere plassene, gitt at det skjer i samarbeid med kommunene (Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken, 2008). Uavhengig av leie/eie må kommunene disponere boligene/plassene i minst 30 år. Dette har også vært gjenstand for endring. I perioden 2008-2010 var kravet om tildelingsplikt satt til 20 år (Husbanken, 2018 a).

## 2.7. Hvilke kostnader skal tilskuddet dekke?

Tilskuddsordningen dekker en andel av investeringskostnadene, men ikke driftskostnader knyttet til plassene. I Tabell 2.2 viser vi godkjente anleggskostnader for de ulike formålene. De siste årene har kommunene fått dekket 45 og 55 prosent av investeringskostnadene for henholdsvis omsorgsboliger og sykehjem.

Tabell 2.2 Andel godkjente investeringskostnader som dekkes etter type prosjekt (2018), i prosent. Kilde: Husbankens retningslinjer HB 8.B.18 (02.2018)

Type plass	Andel av investeringskostnader som dekkes av tilskuddet, i prosent
Plass i institusjon, herunder sykehjem	55
Heldøgns omsorgsbolig	45
Fellesareal, felles teknisk anlegg, velferdsteknologi	inntil 55
Lokaler for dagaktivitetstilbud	inntil 55
Døgnomsorgsplasser til personer med behov for øyeblikkelig hjelp	55

Andelen investeringskostnader som dekkes har økt over tiårsperioden. Da tilskuddet ble innført i 2008 dekket det 20 prosent av den forventede investeringskostnaden for omsorgsboliger og 30 prosent for sykehjem. Fra 2011 ble andelen økt til opptil 30 og 40 prosent for henholdsvis omsorgsboliger og sykehjem, og deretter oppjustert i 2014 til dagens satser (2019). Bakgrunnen for økningene i 2011 og 2014 var et ønske om at

<sup>7</sup> Kvalitetene som faller innunder normalisering og integrering var beskrevet tidligere, men var ifølge intervjuobjekter i Husbanken ikke veldig i fokus i behandlingen av forespørslersøknader. Innholdet i prinsippene om normalisering og integrering har endret seg over tid, delvis som følge av de overordnede føringene fra departementene, men også fordi Husbanken har sett et behov for å konkretisere innholdet ytterligere for kommunene.

<sup>8</sup> I perioden 2008 til 2011 hadde kommunene mulighet til å videretildele tilskuddet til frivillige og ideelle aktører. Videretildelingsadgangen ble avvirket våren 2011. Muligheten til å videretildele til ideelle aktører fordret at man kunne vurdere hvorvidt en aktør var en non-profit-aktør, og en gjennomgang viste at dette vil føre til brudd på statsstøttereguleringen. I praksis hadde dermed kommunene ikke muligheten til å videretildele. For å gjøre ordningen mer fleksibel for kommunene avvirket man videretildelingsadgangen og ga tilskuddet kun til kommunene, uavhengig av om de bygde og driftet tjenesten (KRD, 2011). Fra 2011 fikk dermed kommunene anledning til å leie boliger/lokaler. (Husbanken, 2012)

kommunene i større grad skulle benytte seg av tilskuddsordningen (KRD, 2011; KMD, 2015; Aftenposten, 2014). I tillegg ble satsene økt i tråd med at man satte flere krav til heldøgns omsorgsboliger, for eksempel at de skal være tilrettelagt for tilkobling og montering av elektroniske hjelpemidler, kommunikasjons- og varslingssystem og annen velferdsteknologi. Den beregnede investeringskostnaden per plass har også økt siden tilskuddet ble innført (Hagen & Tingvold, 2018).

Årlig fastsettes det tak på anleggskostnad og tilskuddssats, og disse er vist for 2017 i Tabell 2.3. Anleggskostnaden og maksimal tilskuddssats er høyere i kommuner som er definert som pressområder<sup>9</sup>, under begrunnelsen om at kostnadsnivået er høyere her enn andre steder. I 2017 var anleggskostnad per boenhet på 3 596 000 kr, mens de maksimale tilskuddssatsene var på 1 620 000 kr og 1 980 000 kr for henholdsvis omsorgsbolig og sykehjemsplass i pressområder. Frem til 2019 ble maksimumstilskuddet satt noe lavere dersom prosjektet utelukkende omfattet ombygging/utbedring og anleggskostnadene er lavere enn beregningsgrunnlaget.

**Tabell 2.3 Tilskuddssats beregnet basert på maksimal anleggskostnad per heldøgnsomsorgsplass i pressområder og landet for øvrig (2017). Kilde. Husbanken (2017)**

Kostnader og satser	Pressområder	Landet for øvrig
Maksimal anleggskostnad per heldøgns omsorgsplass	3 596 000 kr	3 144 000 kr
Maksimal tilskuddssats per omsorgsbolig	1 620 000 kr	1 415 000 kr
Maksimal tilskuddssats per sykehjemsplass	1 980 000 kr	1 730 000 kr

## 2.8. Kommunenes søknadsprosess

Søknadsprosessen omfatter en rekke trinn, som vist i Figur 2.2. Disse er beskrevet i en egen veileder til kommunene for søknadsprosessen (HB 8.C.8). Ifølge Husbankens retningslinjer begynner kommunene med å sende en forespørsel til Husbanken, som deretter vil kunne føre frem til en søknad. Forespørselen sendes til fylkesmannen, for eventuell uttalelse. Ifølge nevnte veileder legges det opp til at Husbanken og kommunen har en tett dialog i prosessen frem mot innlevering av søknad. Søknadene behandles av Husbanken på regionalt nivå. Husbanken er inndelt i seks regioner: Øst, Sør, Vest, Midt-Norge, Bodø og Hammerfest. Kommunen sender inn søknad om utbetaling når prosjektet er ferdig og tatt i bruk. Husbanken kan kreve tilskuddet tilbakebetalt dersom de får kjennskap til at vilkår iht. avtalen er brutt, men foretar ikke stikkprøver knyttet til hvorvidt vilkårene er overholdt. Vi viser til Vedlegg C for en nærmere omtale av forespørsels- og søknadsprosessen.

<sup>9</sup> Frogn, Nesodden, Opegård, Bærum, Asker, Lørenskog, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Sola, Bergen, Trondheim, Skedsmo, Oslo og Tromsø.

Figur 2.2 Trinn i søknadsprosess for kommunen og Husbanken



### 3. Teoretisk rammeverk og metode

I dette kapitlet presenterer vi et teoretisk rammeverk for statlig tilskuddsordninger, etterfulgt av en kort beskrivelse av det analytiske rammeverket, metode og informasjonsinnhenting. Det teoretiske rammeverket viser at et øremerket tilskudd vil ha større effekt og mindre lekkasje mot andre tjenester dersom kommunene har preferanser for å øke tjenesten tilskuddet er rettet mot, og tilbudet av de andre tjenestene ikke i like stor grad påvirkes av økt inntekt. På den andre siden vil økt inntekt uten øremerking også gi stor effekt i en slik situasjon, noe som taler mot øremerking. For at øremerking skal ha effekt utover effekten man får ved å øke inntekten til kommunene, må det være fleksibilitet i tjenestetilbudet til kommunen. Det kan argumenteres for at denne fleksibiliteten er liten på lang sikt og mellom hovedgrupper av kommunale tjenester. Dersom man tar hensyn til kommunens tilpasning over tid, tilsier det teoretiske rammeverket at dersom tilskuddet kommer overraskende på kommunen eller kommunen tilpasser seg kortsiktig, kan det øremerkede tilskuddet være et effektivt virkemiddel for å stimulere det kommunale tjenestetilbudet innenfor de områder som blir prioritert. Samtidig kan øremerking ha utilsiktede virkninger i form av ustabilitet i tjenestetilbudet, redusert produksjon av andre tjenester og økonomisk ubalanse.

#### 3.1. Teoretisk rammeverk for statlige tilskuddsordninger

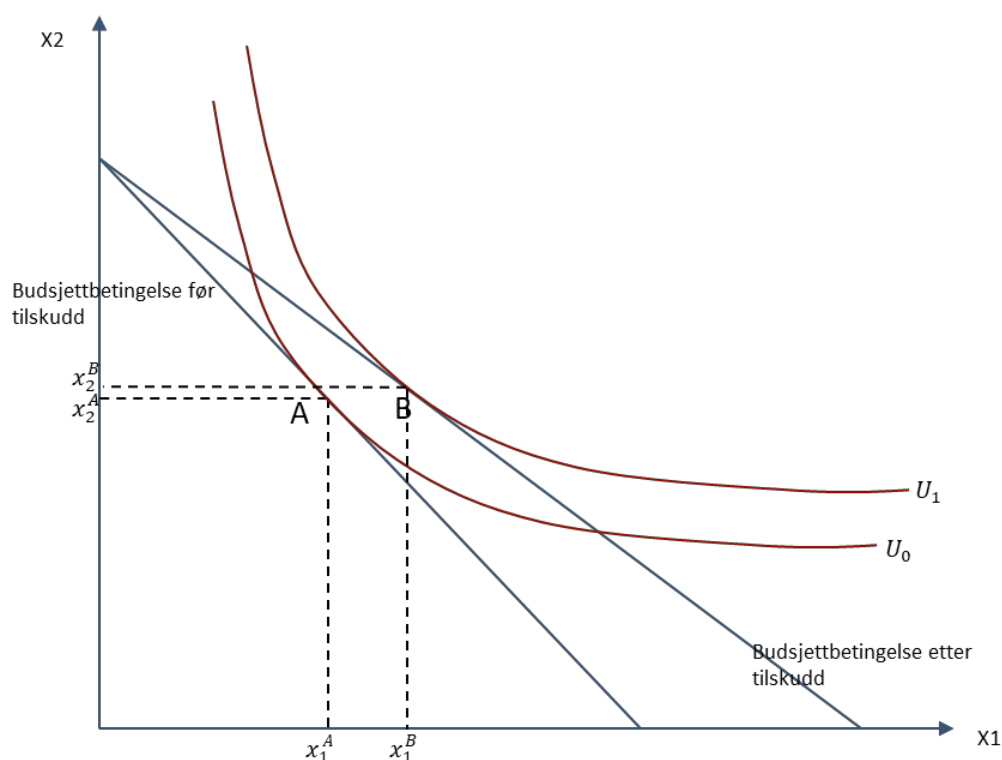
Kommunenes tilpasning har tradisjonelt vært analysert innenfor statiske modeller der en antar at kommunene tilpasser seg befolkningens behov for tjenester gitt lokale inntekter. I nord-amerikanske studier modelleres ofte inntektssiden separat (Inman, 1979) (Rubinfeld, 1987), mens en i skandinaviske varianter av modellen gjerne antar at inntektene er gitt ved overføringer fra staten (Rattso, 1989). Dette er særlig relevant i Norge siden kommunene har begrensede muligheter til å variere skattesatsene. Behovet for tjenester beskrives vanligvis ved demografiske og sosioøkonomiske variabler, samt variabler som beskriver reiseavstander eller andre strukturelle forhold. En antar at kommunen, enten gjennom det politiske systemet eller på andre måter, fanger opp kunnskap om behovene. Tre testbare hypoteser avledet fra disse modellen er: 1) For et gitt nivå på inntektene vil en kommune som har en høy andel brukere innen en bestemt sektor etterspørre flere årsverk eller tjenester fra denne sektoren enn kommuner med en lav andel brukere i sektoren. 2) En kommune med høye inntekter vil etterspørre flere årsverk eller tjenester enn en kommune med lavere inntekter. 3) Høye priser på årsverk i en sektor vil, alt annet likt, redusere etterspørselen etter årsverk fra denne sektoren.

I Norge har staten de senere tiårene initiert flere handlingsplaner eller satsinger innenfor sentrale tjenester som eldreomsorg, psykiatri, skolebygg og barnehager. Satsingene har som regel blitt implementert gjennom øremerkede tilskudd. Motivasjonen for å innføre et øremerket tilskudd er at staten ønsker en annen tilpasning enn den som følger av kommunenes preferanser, i dette tilfellet en større økning og fornying av tilbudet av sykehjem og heldøgns omsorgsboliger enn kommunen tilbyr i fravær av ordningen. Øremerkede tilskudd, som f.eks. statens tilskudd til kommunale omsorgsplasser, kan innenfor modellen forstås som en subsidie som reduserer prisen kommunen står overfor når beslutningen om investering i omsorgsplasser skal gjøres, relativt til prisen på andre oppgaver kommunen har. Alt annet likt, vil kommunen etterspørre og/eller rehabilitere flere omsorgsplasser enn den ville gjort uten et statlig øremerket tilskudd.

### 3.1.1. En statisk modell for statlige tilskudd

Et enkelt teoretisk rammeverk kan være nyttig for å forstå hva som er de grunnleggende driverne bak kommunenes tilpasning, samt hvordan et øremerket tilskudd kan forventes å virke ulikt fra andre måter å finansiere kommunale tjenester. Vi viser her en helt enkel statisk modell hvor en kommune produserer to ulike tjenester,  $x_1$  og  $x_2$ , hvor  $x_1$  er heldøgns pleie- og omsorgstjenester, og  $x_2$  er andre tjenester kommunen tilbyr. Kommunens inntekter består før tilskuddet av en rammeoverføring fra staten,  $R$ . Pleie- og omsorgstjenestene produseres med en pris  $p_1$  per enhet, mens de andre tjenestene koster  $p_2$  per enhet. Kommunen har preferanser (for eksempel basert på et ønske om å tilfredsstille innbyggernes behov) som bestemmer den relative produksjonen av de to tjenestene, gitt budsjettbetingelsen kommunen står overfor,  $R = p_1x_1 + p_2x_2$ . Kommunens tilpasning kan vises i en enkel grafisk fremstilling som i Figur 3.1.

Figur 3.1 Grafisk fremstilling av kommunens tilpasning til øremerket rammetilskudd i en statisk modell



Antall enheter produsert av  $x_1$  og  $x_2$  vises på henholdsvis x og y-aksen i diagrammet. Budsjettbetingelsen er vist som en rett linje, hvor helningen bestemmes av den relative prisen mellom pleie- og omsorgstjenestene ( $x_1$ ) og de andre tjenestene ( $x_2$ ). Kommunens preferanser er vist ved såkalte indifferenskurver,  $U_0$  og  $U_1$  som viser ulike kombinasjoner av de to tjenestene som gir lik nytte for kommunen. Dermed viser også helningen på denne kurven hvor villig kommunen er til å substituere de to tjenestene for hverandre. I eksemplet i grafen er kommunens tilpasning før det øremerkede tilskuddet gitt i punkt A, hvor det produseres  $x_1^A$  enheter av pleie- og omsorgstjenestene og  $x_2^A$  enheter av de andre tjenestene.

Det øremerkede tilskuddet reduserer kostnaden ved å produsere hver enhet pleie- og omsorgstjenester med  $T$ . Dette gir en ny budsjettbetingelse,  $R = (p_1 - T)x_1 + p_2x_2$  med slakere helning, som vist i Figur 3.1. Den nye tilpasningen blir i dette eksemplet i punkt B, med økt produksjon av begge tjenestene, med  $x_1^B$  enheter av pleie-

og omsorgstjenestene og  $x_2^B$  enheter av de andre tjenestene. Endringen består både av en *innteksteffekt* og en *substitusjonseffekt*. Inntektseffekten gir økt produksjon av begge godene, mens substitusjonseffekten tilsier økt produksjon av pleie- og omsorgstjenestene og redusert produksjon av de andre tjenestene. Totaleffekten på de andre tjenestene kommer dermed an på hvor viktig inntektseffekten er relativt til substitusjonseffekten. I eksemplet i Figur 3.1 er det inntektseffekten som dominerer, og produksjonen av begge tjenestene øker. Økningen i produksjonen av  $x_2$  er en *lekkasje* fra det øremerkede tilskuddet, mens økningen i  $x_1$  er den tilsiktede effekten. Størrelsen på de to effektene avhenger av preferansene til kommunen. Dersom tjenestene i liten grad kan substituere hverandre forventer vi at tjenestesammensetningen i liten grad påvirkes, og inntektseffekten av det øremerkede tilskuddet til være relativt viktigere. Dersom det er store muligheter for substitusjon vil tilskuddet i større grad påvirke produksjonen av heldøgns pleie- og omsorgstjenester og den tilsiktede effekten vil være større.

### Økt rammetilskudd

Økt rammetilskudd i stedet for et øremerket tilskudd vil i den enkle statiske modellen medføre at budsjettbetingelsen kommunen står overfor parallellforskyves utover. Så lenge begge tjenestene er normale, det vil si at økt inntekt medfører økt etterspørsel, vil det økte rammetilskuddet medføre økt produksjon av begge tjenestene. Forskjellen fra en situasjon med øremerket tilskudd vil igjen avhenge av substitusjonsmulighetene mellom de to tjenestene. Dersom det er få substitusjonsmuligheter vil det ikke være stor forskjell mellom tilpasningen til økt rammetilskudd og et øremerket tilskudd. Håkonsen og Løyland (2011) diskuterer empiriske studier av substitusjonsmulighetene mellom kommunale tjenester og argumenterer for at det til tross for sprikende estimater i litteraturen, er lite sannsynlig at det er en stor grad av fleksibilitet mellom hovedkategorier av kommunale tjenester. For eksempel virker det lite sannsynlig at kommunen i stor grad er villig til å substituere grunnskoleutdanning for tekniske tjenester når det relative prisnivået endres. Håkonsen og Løyland (2011) argumenterer imidlertid for at det kan være relativt stor fleksibilitet mellom tjenester innad i en sektor, for eksempel mellom hjemmetjenester og institusjonstjenester i pleie- og omsorgssektoren. De påpeker også at tidsperspektivet kan være viktig for effekten av et øremerket tilskudd relativt til økt rammetilskudd. På kort sikt kan fleksibiliteten være større fordi man kan utsette andre prosjekter for å fremskynde investeringer i den subsidierte sektoren, og et øremerket tilskudd kan dermed gjøre at investeringer gjennomføres tidligere enn de ellers ville blitt gjort. På lengre sikt vil det kanskje være vanskeligere å utsette prosjekter i andre sektorer.

### 3.1.2. En dynamisk modell med investeringer

Borge og Rattsø (2005) utvider den statiske modellen til en dynamisk analyse av det de kaller tidsavgrensede statlige satsinger. Den dynamiske analysen gir mulighet for å studere tilpasninger over tid. Tidsaspektet er vesentlig siden handlingsplaner vanligvis berører kommunenes investeringer som bygger opp kapasitet og har driftskonsekvenser over en lengre periode. Analysen viser at annonserte statlige satsinger gir kommunen insentiver til å holde igjen på investeringene i påvente av at investeringstilskuddet iverksettes. Kommunen reduserer kapasitetsoppbyggingen i perioden før den statlige satsingen for bedre å kunne utnytte satsingen. Etter at satsingen i form av investeringstilskudd er iverksatt vil kapasitetsoppbyggingen bidra til at produksjonen av tjenesten både investeringsperioden og etterfølgende periode blir høyere enn uten investeringstilskudd. Hvordan investeringen påvirker driftsutgiftene i andre sektorer avhenger av størrelsen på investeringstilskuddet som gis. Oppbygging av produksjonskapasitet krever framtidige driftsutgifter, noe som kan få konsekvenser for økonomisk balanse og prioritering av andre tjenester. De teoretiske modellanalysene viser at satsinger kan være et effektivt virkemiddel for å stimulere det kommunale tjenestetilbudet innenfor de områder som blir prioritert, men at de også kan ha utilsiktede virkninger i form av ustabilitet i tjenestetilbudet, redusert produksjon av andre tjenester og økonomisk ubalanse. Et alternativ med økt rammetilskudd i stedet for øremerket

investeringstilskudd gir i de samme modellanalysene mer stabil tjenesteproduksjon, men betydelig lekkasje og en lavere total effekt på sektoren tilskuddet er rettet mot. Merk at det her er lagt til grunn at kommunens preferanser gir en viss grad av substitusjonsmuligheter mellom tjenestene, men med mer vekt på andre tjenester enn pleie og omsorgstjenester.<sup>10</sup>

### 3.1.3. I hvilke tilfeller forventer vi at et øremerket tilskudd vil ha stor effekt på tilbudet av heldøgns omsorgsplasser?

Basert på den enkle statiske modellen forventer vi at tilskuddet vil ha en større effekt jo høyere inntektselastisitet for heldøgns omsorgsplasser, og jo lavere inntektselastisitet for andre tjenester. Med andre ord, dersom kommunen ønsker å endre tilbudet av omsorgsplasser mye ved økt inntekt, mens tilbudet av andre tjenester påvirkes lite. I et slik tilfelle har imidlertid både staten og kommunen preferanser for å øke tilbudet av omsorgsplasser, og man ville fått en kraftig økning av tilbudet ved å øke inntekten til kommunen uten øremerking, for eksempel gjennom økt rammetilskudd. Dersom et øremerket tilskudd skal føre til økt tilbud relativt til en situasjon med kun inntektsøkning, må kommunen ha fleksibilitet i tjenestetilbudet. Jo mer fleksible kommunen er i form av å erstatte andre kommunale tjenester med omsorgsplasser når de relative prisene endres, jo større effekt vil øremerkingen ha relativt til en situasjon med kun økt rammetilskudd.

Basert på den dynamiske modellen ser vi at det øremerkede tilskuddet, sammenlignet med en situasjon uten tilskudd, gir størst total effekt dersom tilskuddet kommer overraskende på kommunen. I en slik situasjon fører tilskuddet blant annet til betydelig reduksjon av andre kommunale tjenester, men også en betydelig økning i tjenesten tilskuddet er rettet mot. Det samme gjelder dersom kommunen tilpasser seg kortsiktig, og ikke tar hensyn til at økte investeringer blant annet medfører økte fremtidige driftsutgifter. Dersom tilskuddet er forventet eller annonsert på forhånd og kommunen tilpasser seg langsiktig, vil det kunne gi en reduksjon av tilbudet på kort sikt og dermed begrense effekten av tilskuddet og føre til mer ustabil tjenesteproduksjon, og ha mindre effekt på lengre sikt. I disse analysene vil øremerket tilskudd gi stor økning relativt til økt rammetilskudd fordi det er antatt at kommunene, i motsetning til staten, har preferanser som legger relativt mer vekt på andre tjenester enn omsorgsplasser.

Investeringstilskuddet vi evaluerer her ble innført i 2008 etter avviklingen av tilskuddene under Handlingsplan for eldreomsorgen i 2007. Vi vet ikke med sikkerhet hvorvidt det nye investeringstilskuddet kom overraskende på kommunene, men dersom kommunene hadde forventninger om en ny tilskuddsordning er det sannsynlig at man ventet med investeringer, og dermed kan ha skapt ustabilitet i tjenesteproduksjonen. Dersom det er en viss fleksibilitet i tjenestetilbudet kan vi forvente at tilskuddet fører til økte investeringer i heldøgns omsorgsplasser sammenlignet med en situasjon uten tilskudd. Fleksibiliteten kan komme fra reduserte investeringer i tjenester i samme sektor, for eksempel redusert satsing på hjemmetjenester for eldre. Det kan også komme fra reduserte investeringer i andre sektorer. For eksempel viser Borge og Haraldsvik (2006) at kommuner med sterk utnyttelse av Handlingsplan for eldreomsorgen knyttet til utbygging av sykehjemsplasser har hatt en svakere vekst i barnehagedekningen og en større svekkelse av netto driftsresultat enn øvrige kommuner. Siden investeringstilskuddet kun subsidierer investeringskostnader og ikke driftskostnader vil ikke nødvendigvis kommunene gjøre investeringer som øker produksjonskapasiteten så lenge tilskuddet også kan brukes til

---

<sup>10</sup> Resultatene er basert på en Cobb-Douglas nyttefunksjon med budsjettandeler 0.3 og 0.7 for henholdsvis pleie- og omsorgstjenester og andre tjenester.



rehabilitering og fornying av det eksisterende tilbudet. Dette vil begrense de negative effektene på investeringer i andre sektorer og på kommunenes økonomiske balanse.

### 3.2. Hva er den relevante kontrafaktiske utviklingen?

Det teoretiske rammeverket viser at dersom preferansene til kommunene og staten hadde vært fullstendig sammenfallende ville det vært tilstrekkelig å øke finansieringen til kommunene, for eksempel gjennom økt rammetilskudd, for å oppnå økt tilbud og fornying. Den sentrale begrunnelsen for en handlingsplan må være at staten har andre preferanser enn kommunen. Økt ramrefinansiering vil da ikke være et effektivt virkemiddel fordi det sammenlignet med statens ønske om å øke tilbudet av omsorgstjenester vil gi «lekkasje» til andre kommunale tjenester (Borge & Rattsø, 2005).

For at tilskuddsordningen skal ha hatt effekter på tilbud og fornying av heldøgns omsorgsplasser forutsettes det at det har funnet sted en tilstandsendring relativt til den kontrafaktiske utviklingen. Det er imidlertid ikke åpenbart hva som er den kontrafaktiske utviklingen. Et sentralt spørsmål er om alternativet til et øremerket investeringstilskudd er å ikke ha noe tilskudd i det hele tatt, eller om alternativet er en annen form for tilskudd, eller at tilskuddsmidlene hadde vært inkludert i rammetilskuddet.

Sannheten ligger kanskje et sted mellom disse ytterpunktene. På den ene siden er det vanskelig å se for seg at man opprettet tilskuddsordningen ved å ta ut midler som ellers ville vært en del av rammetilskuddet til kommunene, fordi det ville vært politisk vanskelig å få gjennomslag for en tilskuddsordning helt uten friske midler. På den andre siden vet vi ikke om rammetilskuddet til kommunene ville økt mer i en situasjon uten investeringstilskuddet, og at kommunene dermed ville hatt større mulighet til å finansiere investeringer selv. Problemet er at det kontrafaktiske tilfellet ikke vil være observerbart. Det finnes ingen kommuner som kan brukes som kontrollkommune som har fått tilskuddet som rammetilskudd i stedet for som øremerket tilskudd, og vi vet heller ikke hva slags fordeling av midlene økt rammetilskudd ville ført til.

Når vi spør kommuner om deres tilpasning i en situasjon uten investeringstilskudd, eller sammenligner utvikling i kommuner før og etter innføringen av tilskuddet, ser vi dermed på en øvre grense for den faktiske effekten. I det kontrafaktiske tilfellet ville kanskje kommunene fått en økning i rammetilskuddet som i hvert fall delvis kompenserer for bortfall av investeringstilskuddet. Hvis vi ikke tar hensyn til dette i vår vurdering av effekter av tilskuddet vil vi overestimere effekten av tilskuddet. Håkonsen og Løyland (2011) argumenterer for at det relevante kontrafaktiske tilfellet er å gi samme beløp som kommunen mottar i investeringstilskudd som økt rammetilskudd. Det er imidlertid ikke helt klart hva de mener med «samme», ettersom kommunenes mulighet til å benytte seg av investeringstilskuddet varierer mens alle kommunene vil ha rett på en overføring over rammetilskudd. For eksempel avhenger bruken av tilskuddet av tilgang til egenfinansiering til omtrent halvparten av investeringskostnaden og eventuelle økte driftskostnader. Dermed vil ikke en sum overført gjennom rammetilskuddet gi samme fordeling av midler som et øremerket tilskudd.

Den nylige områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd (Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, 2017) anbefaler at antall øremerkede tilskudd bør reduseres kraftig gjennom innlemming i kommunenes rammetilskudd og sammenslåing av tilskudd, og legger til grunn at øremerkede tilskudd kun bør benyttes i særskilte tilfeller. Dette taler også for at effektene av investeringstilskuddet bør vurderes mot en situasjon hvor tilskuddet er innlemmet i rammetilskuddet. I dette tilfellet avhenger den kvantitative effekten av tilskuddsordningen av hvor forskjellige preferanser kommunene og staten har for investeringer i heldøgns omsorgsplasser, og hvor stor fleksibilitet det er i tjenestetilbudet til kommunene, ifølge vårt teoretiske rammeverk.

### 3.3. Kort om metode og informasjonsinnhenting

Vi gir her en kort beskrivelse av det analytiske rammeverket som ligger til grunn for evalueringen, samt en innføring i metodene og informasjonsinnhenting. Disse vil bli beskrevet mer detaljert i besvarelsen av evalueringsspørsmålene.

Vårt analytiske rammeverk er basert på Direktoratet for økonomistyring (tidligere Senter for statlig økonomistyring) sin veileder for evalueringer av statlige tilskuddsordninger (Senter for statlig økonomistyring, 2007). Veilederen peker på tre sentrale spørsmål som skal besvares i en tilskuddsevaluering:

1. Hvilke effekter gir tilskuddet?
2. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
3. Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

Vi har sortert problemstillingene fra utlysningen under disse tre spørsmålene som vist i Vedlegg A.

En viktig del av evalueringen går ut på å måle effekter av investeringstilskuddet. Dette har vi løst ved en kombinasjon av utfyllende kvalitative og kvantitative metoder. De kvantitative analysene baserer seg på sekundærdata fra SSB koblet med Husbankens register over tilskuddssøknader, mens de kvalitative analysene er basert på dokumentstudier, spørreundersøkelser rettet mot landets kommuner, og dybdeintervjuer med kommuner, regionkontor i Husbanken, enkelte fylkesmenn, én ansatterrepresentant, én brukerrepresentant og Norsk Forbund for Utviklingshemmede. Vi viser til Vedlegg B for en nærmere omtale av spørreundersøkelsene, inkludert svarprosent og representativitet, og intervjuobjektene.

## 4. Tilskuddsordningen satt inn i historisk kontekst

Dette kapitlet er en historiefaglig analyse av Husbankens tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem fra 1994 til 2019. I 1994 ble det etablert et oppstartingstilskudd for nye omsorgsboliger og sykehjem i kommunene. Dette tilskuddet var en sentral del av handlingsplanen for eldreomsorgen (1997-2001) og ble gradvis avvirket frem mot 2007 (St. Prp. 2005-2006:1). Dagens investeringstilskudd for sykehjem og omsorgsboliger ble opprettet i 2008, og er fortsatt et av de viktigste virkemidlene for å oppfylle myndighetenes kvantitative og kvalitative målsettinger på helse- og omsorgsfeltet. Graden av statlig kontroll med tilskuddenes formål, bruk og prioritering har vært gjenstand for politisk debatt og tautrekking i hele perioden 1994 til 2019, og de velferdskommunale frihetsidealene generelt er blitt satt under sterkt press de siste tiårene. Husbankens tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem (1994-2019) har bidratt både til at kommunene til en viss grad kan forfølge sine egne løsninger i tråd med velferdskommunale frihetsidealene, og at staten har kommet nærmere å realisere sine omsorgspolitiske ambisjoner på lokalt nivå, i samsvar med ideen om kommunen som et forvaltningspolitisk redskap.

### 4.1. Velferdskommune og forvaltningskommune

I det som følger diskuterer vi bakgrunn, drivkrefter og målsettinger for oppstartingstilskuddet og investeringsstilskuddet. Et viktig begrepsmessig utgangspunkt for analysen er de historiefaglige termene «velferdskommune» og «forvaltningskommune» (Grønlie 2004). Begrepet velferdskommune brukes på mange ulike måter. I historiefaget sikter det til at kommunene ofte har gått i front med nye initiativ og tilbud i velferdsstatens historie. Det gjaldt ikke minst i perioden 1890-1970, tidsrommet historikeren Tore Grønlie har kalt «Velferdskommunens klassiske periode» (Grønlie 2004: 635). Slik vi vil vise nedenfor, har norske kommuner også etter 1970 hatt en viss frihet til å ta velferds- og omsorgspolitiske initiativ og foreta egne prioriteringer. I perioden som behandles i dette kapitlet har imidlertid den velferdskommunale friheten blitt supplert og utfordret av idealet om forvaltningskommunen, dvs. kommunene som redskap for gjennomføringen av statlige målsettinger. Ifølge Grønlie henviser begrepet forvaltningskommune til den «andre av kommunenes to kjernefunksjoner. Den første er selvstyre, frivillighet og egne initiativ, den andre pålagte forvaltningsfunksjoner på statens bud» (Grønlie 2004: 640).

I dette kapitlet viser vi at Husbankens tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem har bidratt til å realisere ulike veivalg i den kommunale eldreomsorgen. Noe som er i tråd med idealet om velferdskommunens frihet og omsorgspolitiske signaler, spesielt klart formulert på 1980-tallet i forbindelse med kommunenes overtakelse av forvaltningsansvaret for somatiske sykehjem i 1988 (Jf. St. Meld. 68 1984-1985). På den annen side har nasjonale politikere stundom vært bekymret for konsekvensen av den kommunale friheten i eldreomsorgen. Spesielt på 1990-tallet, men også senere, uttalte flere stortingspolitikere seg kritisk til det de mente var en uforholdsmessig prioritering av omsorgsboliger og hjemmetjenester på bekostning av sykehjem i kommunene. I sum representerte dette en klar kritikk av den lokale bruken og prioriteringen av Husbankens tilskuddsmidler. På 1990-tallet forsøkt også nasjonale myndigheter å endre sentrale rammebetingelser for slik påvirke kommunene i retning av å bruke Husbankens tilskudd på institusjonsomsorg i større grad.

Slik vi skal komme tilbake til nedenfor, er debatten på 1990-tallet og senere et godt eksempel på motsetningen mellom det man noe forenklet kan kalle «omsorgsboligtilhengere» – typisk ansatte i kommunal og statlig administrasjon, forskere og andre eksperter etc. – og «sykehjemstilhengere» i stortingspartiene og deler av opinionen (Jf. Romøren og Svorken 2003; Sørvoll, Martens og Daatland 2014). Videre illustrerer stortingspolitikernes bekymring for manglende sykehjemsutbygging på lokalt nivå spenningen mellom den

velferdskommunale friheten (og dens konsekvenser) og nasjonale myndigheters styringsambisjoner i eldreomsorgen.

#### 4.1. Problemstillinger og kildemateriale

I dette kapitlet besvarer vi følgende problemstillinger med utgangspunkt i et variert kildemateriale:

- Hva var bakgrunnen, drivkreftene, målsettingene og resultatene til oppstartingsstilskuddet (1994-2004), investeringstilskuddets forgjenger?
- Hva var drivkreftene og målsettingene bak etableringen og utviklingen av investeringstilskuddet for produksjon og ombygging av omsorgsboliger og sykehjem (2008)?

Det empiriske grunnlaget for kapittel **Feil! Fant ikke referanse kilden.** er offentlig tilgjengelige skriftlige kilder som for eksempel stortingsdebatter, stortingsforhandlinger, offentlige utredninger, avisartikler og Husbankens årsmeldinger. Vi viser til en nærmere omtale og drøfting av styrker og svakheter av disse kildene i Vedlegg B.

#### 4.2. Sykehjemreformen og utviklingstrekk i eldreomsorgen på 1980- og tidlig 1990-tall

Mellom 1970 og 1987 var forvaltningsansvaret for sykehjemmene lagt til fylkeskommunene (Hermansen 2009). Den forvaltningsmessige plasseringen av sykehjemmene i denne perioden var et aspekt ved fylkeskommunens relativt kortvarige periode som den sentrale velferdsstatsaktøren på 1970- og 1980-tallet (Grønlie 2004). Fra 1. januar 1988 ble forvaltningsansvaret for sykehjemmene tilbakeført til kommunene som et resultat av en langvarig utredningsprosess (Jf. NOU 1979:10; NOU 1982:10; Ot. Prp. 48 1985-86).

Tilbakeføringen av sykehjemmene til kommunene var et ledd i en allmenn desentralisering av helsevesenet, derav tittelen på stortingsmelding nr. 68 (1984-1985), Sykehjemmene i en desentralisert helse- og sosialtjeneste. Allerede mindretallet i Juel-utvalget som ble opprettet i 1971 argumenterte for kommunal overtakelse av de somatiske sykehjemmene. Ifølge mindretallet var det kommunale alternativet mest forenelig med nærdemokratiske prinsipper og de lokale samordnings- og samarbeidsbehovene i sosial- og helsetjenesten. Mindretallet fremhevet at det var kommunene som kjente til de lokale forholdene best, og dermed var egnet til å planlegge og gjennomføre en politikk som vurderte de eldres behov for hjemmetjenester, boliger og institusjonspleie i sammenheng:

*Ved å føre ansvaret og styringsretten for de somatiske sykehjem tilbake til kommunene vil en oppnå den beste samordning av den primære helsetjeneste og sosialtjeneste innenfor den enkelte kommune. Den primære helsetjeneste, hjemmesykepleien, hjemme-hjelpsordningen, de eldres og de trygdedes boligforhold og behovet for pleie i institusjon kan på den måten planlegges og løses i sammenheng av det organ i forvaltningen som kjenner disse oppgavene best, nemlig kommunen (NOU 1979 10: 25).*

Mye av den samme argumentasjonen ble gjentatt og utbygget i Nyhus-utvalgets innstillinger fra 1982. Utvalget argumenterte for et desentralisert helsetilbud hvor problemer ble løst på lokalt nivå. Ifølge utvalget ville en tilbakeføring av forvaltningsansvaret for sykehjemmene til kommunene bidra til at eldre kunne bo lenger hjemme hos seg selv og i større grad enn tidligere få tilbud om ikke-permanente avlastningsopphold på sykehjem.

Logikken synes å være at utbygging av hjemmetjenestene og sykehjemmene i kommunal regi ville gi best mulig omsorg på en kostnadseffektiv måte:

*Innen eldreomsorgen, som sykehjemmene først og fremst er en del av, betyr dette at de gamle bør få bo lengst mulig hjemme eller iallfall i sitt eget miljø. Den lokale helse- og sosialtjeneste må derfor organiseres slik at den bidrar til å realisere dette målet. Men for at flest mulig gamle skal kunne bo hjemme, må både den gamle selv, pårørende og det lokale hjelpeapparatet føle trygghet. Trygghet oppnås ved å sikre tilstrekkelig veiledning og hjelp i hjemmet gjennom utbygging av det lokale hjelpeapparatet. Trygghet oppnås også ved å lette adgangen til å komme på sykehjem for kortere eller lengre avlastnings- og rehabiliteringsopphold.*

*I mange tilfeller vil korte opphold i sykehjem for hvile og pleie av den gamle og avlastning for omgivelsene være tilstrekkelig til å utsette eller forhindre permanent innlegging i sykehjem (NOU 1982 10: 152).*

Nyhus-utvalget var videre opptatt av å viske ut skillene mellom sykehjemmene og det lokale tjenesteapparatet gjennom re-kommunalisering. Utvalget argumenterte videre for en klar prioritering av de lokale hjemmetjenestene for å lette presset både på sykehjemmene og sykehusene (NOU 1982 10: 153).

Willoch-regjeringen støttet Nyhus-utvalgets begrunnelse for å gi kommunene tilbake forvaltningsansvaret for sykehjemmene. Det er rimelig å tolke stortingsmelding nr. 68 (1984-85) som en klar støtteerklæring til den velferdskommunale friheten i eldreomsorgen. Kommunen hadde allerede det meste av ansvaret og kontrollen med ressursene i eldreomsorgen, men det var vesentlig at de også fikk styringsrett over sykehjemmene, ifølge regjeringen (St. Meld. 68 1984-85: 44). Regjeringens tanke var at det kommunale styringsnivået var best egnet til å foreta vurderinger og prioriteringer i eldreomsorgen – og dermed burde ha ansvar og makt over alle relevante virkemidler. Kommunene skulle for eksempel bestemme hvilke funksjoner som skulle ligge til sykehjemmene. Fra regjeringens side var det en klar forutsetning at eldre skulle bo så lenge som mulig hjemme hos seg selv: sykehjemmene var dermed kun ett av leddene i «en sammenhengende kjede av tiltak i eldreomsorgen» (St. Meld. 68 1984-85: 44).

Willoch-regjeringen utdypet sitt prinsipielle syn på eldreomsorgen i odelstingsproposisjon nr. 48 (1984-85), proposisjonen som ble lagt frem i forkant av stortingets vedtak om å flytte ansvaret for sykehjemmene til kommunene. Kort fortalt betraktet regjeringen sykehjemsreformen som et ledd i en helhetlig strategi for eldreomsorgen tuftet på lokal frihet, hjemmetjenester i borgernes egne private boliger og fokus på sykehjemmet som rehabiliteringsinstitusjon. I den forbindelse ble det pekt på erfaringer fra svenske og danske kommuner. Ifølge regjeringen hadde man her lyktes med å tilby god og menneskelig omsorg i eldres egne hjem utenfor institusjon. Det ble blant annet vist til Huddiksvall i Sverige, en kommunene som la stor vekt på rehabilitering, de eldres egeninnsats og nesten hadde sluttet å benytte seg av sykehjemsplasser. Regjeringen anførte at det gjaldt å gi eldre hjelp til selvhjelp, institusjoner fungerte ofte passiviserende og fjernet eldres motivasjon til å opprettholde funksjonsnivået. Det ble presisert at det var mulig å tenke seg mange ulike former for “egne hjem” i eldreomsorgen, inkludert kommunalt støttede serviceboliger. Slik Gjærevoll-utvalget argumenterte for noen år senere (NOU 1992:1), viste regjeringen til skille mellom tjenester og bolig. Idealet var at tjenestene skulle flyttes dit eldre bodde og differensieres i forhold til den enkeltes funksjonsnivå (Ot. Prp. 48 1985-86)

Det har vært vanskelig å finne prinsipielle motstemmer til den velferdskommunale friheten og de allmenne omsorgspolitiske strømningene på 1980-tallet i kildematerialet. På stortinget markerte for eksempel ingen partier motstand mot å tilbakeføre sykehjemmene til kommunene (Innst. S. 1984-85). Allerede på begynnelsen av 1990-tallet ble det imidlertid stilt spørsmålstegn ved om lokale myndigheter maktet å forvalte den

velferdskommunale friheten på en tilfredsstillende måte. Noen politikere mente at vektleggingen av hjemmetjenester, forebygging og rehabilitering hadde gått for langt i mange kommuner. Det ble i den sammenheng etterlyst et større fokus på sykehjemsutbygging (St. Forh, 1990-91; St. Forh. 1991-1992; Dokument 8:34 1991-92).

### 4.3. Et eget tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem?

Kritikken mot utviklingen i eldreomsorgen på begynnelsen av 1990-tallet ble ledsaget av krav om nye statlige virkemidler. Selv om kommunenes veivalg hadde god dekning i nasjonale styringssignaler, var ikke alle like begeistret for konsekvensene av den velferdskommunale handlefriheten. På begynnelsen av 1990-tallet tok både rikspolitikere i Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet til orde for etableringen av et eget statstilskudd til sykehjemsutbygging.

Fremskrittspartiets leder Carl I. Hagen etterlyste nye tilskuddsordninger til sykehjem på Stortinget i mars 1991. Det samme gjorde Arbeiderpartiets Marie Brenden i april ett år senere. I mai 1992 fremmet Fremskrittspartiets Jon I. Alvheim et eget Dokument 8 forslag om opprettelsen av eget statstilskudd for sykehjem (St. Forh, 1990-91; St. Forh. 1991-1992; Dokument 8:34 1991-92).

Alvheim var også kritisk til manglende ombygging av flersengsrom til enkeltrom i kommunene. Han viste videre til en uttalelse fra Helsedirektoratet da han argumenterte for partiets syn på utviklingen i eldreomsorgen:

*Helsedirektoratet er meget bekymret over utviklingen av helsetjenestetilbudene til de mest pleietrengende eldre. Rapporten fra fylkeslegene viser den samme bekymring over situasjonen spesielt i de større byer/kommuner. [...] Helsedirektoratet mener at det er behov for at man går ut med klare signaler om at for kommunene er åpen omsorg et supplement og ikke et alternativ alene til sykehjem/boform for heldøgns pleie- og omsorg. Det går en grense for hvor omfattende pleieoppgaver som kan ivaretas i hjemmet ved hjelp av de pårørende, hjemmesykepleie og annen hjemmetjeneste (Dokument 8 1991-92 34:1).*

Helsedirektoratet var på denne måten enig med Arbeiderpartiets stortingsrepresentant Marie Brenden om at pendelen hadde svingt for langt i retning av hjemmebasert omsorg på bekostning av institusjoner (St. Forh. 1991-92: 3092). Ifølge Helsedirektoratet trengte de mest pleietrengende eldre et større tilbud av heldøgnsomsorgsplasser.

På Stortinget forsvarte sosialminister Tove Veierød i første omgang den velferdskommunale friheten mot kritikken av manglende sykehjemsutbygging. Da Carl I. Hagen etterlyste tilskudd til sykehjem svarte statsråden fra Arbeiderpartiet at hun ikke kunne "se at situasjonen tilsier at staten bør etablere øremerkede tilskuddsordninger for etablering og drift av flere somatiske sykehjemsplasser" (St. Forh. 1990-1991: 2705). Veierød forsvarte langt på vei utviklingen av eldreomsorgen i kommunene, og fremhevet at "kommunene ut fra lokal kunnskap og engasjement bygger opp en bedre og mer differensiert eldreomsorg enn vi kan make gjennom sentrale direktiv" (St. Forh. 1990-1991: 2705).

På sikt skulle imidlertid både Veierød og Brundtland-regjeringen (1990-96) komme på andre tanker. Allerede i 1992 uttalte Veierød at det var "svært bekymringsfullt at sykehjemsutbyggingen har stagnert" (St. Forh. 1991-92: 3091), blant annet som følge av en økt andel personer over 80 år. Sosialministeren signaliserte at regjeringen ville vurdere virkemidler for å bøte på situasjonen. I 1994 ble det så innført et eget midlertidig oppstartingstilskudd for omsorgsboliger og sykehjem. Dette tilskuddet ble videreført de neste årene som en sentral del av Handlingsplan for eldreomsorgen (1998-2001). Ifølge kommunalminister Gunnar Berge var

bakgrunnen for innføringen av oppstartingsstilskuddet «en erkjennelse av at tilbudet til eldre med omsorgsbehov er altfor dårlig i altfor mange norske kommuner». Berge fremhevet også at regjeringen var «kjent med at mange kommuner har hatt konkrete planer, men ikke har hatt økonomisk evne til å sette disse ut i livet» (Stortinget 16.02.1994).

#### 4.4. Oppstartingsstilskuddet 1994-2003

Berges uttalelser viser at oppstartingsstilskuddet for omsorgsboliger og sykehjem var en respons på utviklingen i eldreomsorgen. Selv om regjeringen respekterte den kommunale friheten, mente den at det var behov for sterkere statlige styring i form av økonomiske insentiver til å etablere et bedre omsorgstilbud for de mest pleietrengende eldre i lys av den økende andelen eldre i befolkningen (det aldrende samfunnet – eller “eldrebølgen” i populærsjargongen). Generelt kan Handlingsplan for eldreomsorgen betraktes som et forsøk på å øke den nasjonale kontrollen over utviklingen av politikkkfeltet (St. Meld. 50 1996-97: 7-8). Det innebar at eldreomsorgen på lokalt nivå ble dyttet i retning av det forvaltningskommunale idealet, det vil si kommunen som redskap for iverksetting av statlige målsettinger (Jf. Grønlie 2004). I handlingsplanen ble det blant annet stilt krav om at kommunene skulle utarbeide en samlet plan for eldreomsorgen før statlige tilskudd kunne utbetales. Handlingsplanen hadde også detaljerte resultatmål knyttet til rekrutteringen av helsepersonell, omsorgsboliger, sykehjem og heldøgnsomsorgsplasser i kommunene:

- 6 000 flere årsverk i hjemmetjenestene fra 1998 til 2001, av dette 1 500 årsverk i 1998. En styrking av hjemmetjenestene er nødvendig for at flest mulig skal kunne bo hjemme så lenge som mulig, og for at satsingen på omsorgsboliger skal bli vellykket.
- En videreføring av dagens utbyggingstakt for omsorgsboliger svarende til 7 200 nye boliger i perioden 1998-2001, av dette 1 800 nye boliger i 1998.
- 6 000 flere ensengsrom fra 1998 til 2002 for å innfri målsettingen om ensengsrom til alle sykehjemsbeboere som ønsker det, av dette 1 200 nye plasser i 1998.
- 5 000 flere plasser med heldøgns pleie og omsorg i perioden 1998 til 2001 for å holde tritt med økningen i antallet eldre, av dette 1 250 flere plasser i 1998. Dette krever 4 500 flere årsverk i planperioden.
- 1 400 flere plasser med heldøgns pleie og omsorg i perioden 1998-2001 for å styrke eldreomsorgen i kommuner med det dårligste tilbudet, av dette 350 plasser i 1998. – 4 800 plasser i perioden 1998-2001 for å skifte ut nedslitte syke- og aldershjem, av dette 1 200 plasser i 1998 (St. Meld. 50 1996-97: 7).

Sosial- og helsedepartementet hadde også ambisjoner om å følge opp disse resultatmålene og rapportere tilbake til stortinget (ibid.). Med tiden ble det føyet til et mål om nye 9000 omsorgsboliger og sykehjem i handlingsplanen; det ble også formulert nye og mer detaljerte målsettinger:

- at alle kommuner som har søkt om det, gjennom handlingsplanen skal få mulighet til å bygge opp et tilbud om heldøgns pleie- og omsorg svarende til 25 prosent av befolkningen over 80 år, enten dette gis i sykehjem, aldershjem eller omsorgsbolig
- at kommunene, innenfor rammen av 25 prosent samlet dekning, også skal gis mulighet til å sikre en tilfredsstillende eneromsdekning og helt nødvendig opprustning/utskifting av gamle institusjonsbygg
- at eneromsdekningen ved alders- og sykehjemmene skal være godt over 90 prosent for landet sett under ett før utbyggingen er slutført i 2005 (St. Meld. 31 2001-2002: 4).

Oppstartingsstilskuddet og handlingsplanen var ikke bare styringspolitiske verktøy, men også rimelig å betrakte som elementer i det politiske kappløpet om initiativet i eldreomsorgen. Arbeiderpartiet konkurrerte kanskje

spesielt med Fremskrittspartiet og Jon I. Alvheim om sakseierskapet i eldrepolitikken (Jf. Opsahl 2007; Sørvoll 2015b: 11-12), og oppstartingstilskuddet og Handlingsplan for eldreomsorgen kan nok delvis betraktes som forsøk på å demme opp for kritikken og trusselen fra andre partier.

Det blir imidlertid for enkelt å hevde at oppstartingstilskuddets innføring primært var et uttrykk for valgtaktisk opportuniste: sakseksperter uten politiske bindinger var også bekymret for utviklingen i eldreomsorgen. Oppstartingstilskuddet var slik sett også et svar på reelle utfordringer i den kommunale omsorgssektoren. Svein Olav Daatland, en nestor i norsk aldersforskning, uttrykte allerede i 1987 skepsis til konsekvensene av den store variasjonen med hensyn til hjemmetjeneste-, omsorgsbolig- og sykehjemsdekning i kommunene. Ifølge Daatland varierte ikke bare det samlede omfanget av boliger- og tjenester sterkt – uten at det tilsynelatende reflekterte ulik grad av behov på lokalt nivå – men det fantes også en risiko for at kommunene reduserte institusjonstilbudet før de hadde bygget ut hjemmetjenestene i tilstrekkelig grad. Han viste i denne sammenhengen til at institusjonsdekningen, dvs. antall sykehjemsplasser per eldre innbygger – falt på 1970- og 1980-tallet (Daatland 1987):

*Enkelte kommuner har langt høyere institusjonsdekning enn andre. Det samme er tilfellet for den hjemmebaserte omsorgen, og det er ikke systematisk slik at kommuner som har en høy dekning på den ene sektoren, har lav dekning på den andre. Noen kommuner har mange institusjonsplasser og satser samtidig sterkt på den hjemmebaserte omsorgen, noen har lite av begge deler, og noen har mye av det ene og lite av det andre (Daatland 1987:41).*

Daatland var ikke tilhenger av statlig overstyring av den kommunale eldreomsorgen, og fremhevet at en «viss grad av lokal variasjon er rimelig. Behovene kan variere, og det skal være rom for lokale løsninger» (Daatland 1987: 41). Han argumenterte imidlertid for at forskjellene var «urimelig store, og må ses som uttrykk for at enkelte kommuner har større evne og/eller vilje til å satse på eldreomsorg enn andre» (Daatland 1987: 41). Betydningen av å jevne ut forskjellen mellom kommunene hva gjaldt omfang og kvalitet i bolig- og tjenestetilbudet ble nettopp et viktig hensyn i forvaltningen av oppstartingstilskuddet i handlingsplanperioden, kanskje spesielt etter 2001. Tilskuddet bør dermed også betraktes som et virkemiddel som skulle skape større geografisk likhet i eldreomsorgen (Jf. Riksrevisjonen 2003-2004).

Alle stortingspartiene sluttet opp om oppstartingstilskuddet da det ble debattert på Stortinget (Innst. S. 1993-94; Innst. S. 294 1996-97). I forbindelse med stortingsbehandlingen av Handlingsplanen for eldreomsorgen ble imidlertid tilskuddet mer generøst. Da tilskuddet ble innført i 1994 gav staten 120 000 kr per nye sykehjemsplass og 90 000 kr per nye omsorgsbolig (1994-priser). Da regjeringen la frem handlingsplanen for eldreomsorgen foreslo den å øke tilskuddet til 250 000 kr for hver nye sykehjemsplass og 125 000 kr for hver nye omsorgsbolig (St. Meld. 50 1996-97: 7) (1997-priser). Et meget bredt stortingsflertall fra SV til Høyre sa seg imidlertid ikke fornøyd med dette nivået og hevet satsene til 375 000 for sykehjem og 175 000 for omsorgsboliger. Dette eldreforliket (Jf. Aftenposten 13.6.1997) illustrerer de nasjonale stortingspolitikernes pådriverrolle i den kommunale eldreomsorgen. Flertallspartiernes begrunnelse for å gjøre satsene mer romslige var å «stimulere til at det bygges et tilstrekkelig antall plasser for de som trenger 24-timers pleie» (Innst. S. 294 1996-97).

Oppstartingstilskuddet ble videreført også etter den opprinnelige handlingsplanen for eldreomsorgen ble avsluttet, men ble gradvis faset ut frem mot 2007 (St. Prp. 1 2005-2006). I hele perioden 1994 til 2007 ble tilskuddet gitt til kommuner som søkte og tilfredsstilte visse krav. Kommunene måtte for eksempel ha et heldøgnsomsorgstilbud, og alle omsorgsboliger det ble gitt tilskudd til måtte være egnede steder å utføre omsorgstjenester. Det var imidlertid ikke et krav om at alle personer som bodde i omsorgsboliger faktisk mottok og/eller hadde krav om hjemmetjenester. Lokale myndigheter kunne videreformidle oppstartingstilskuddet til



private aktører, men boliger fremskaffet på denne måten skulle disponeres av kommunene i minst 20 år (Stortinget 16.02.1994; Husbanken 2006; NOU 2002:2).

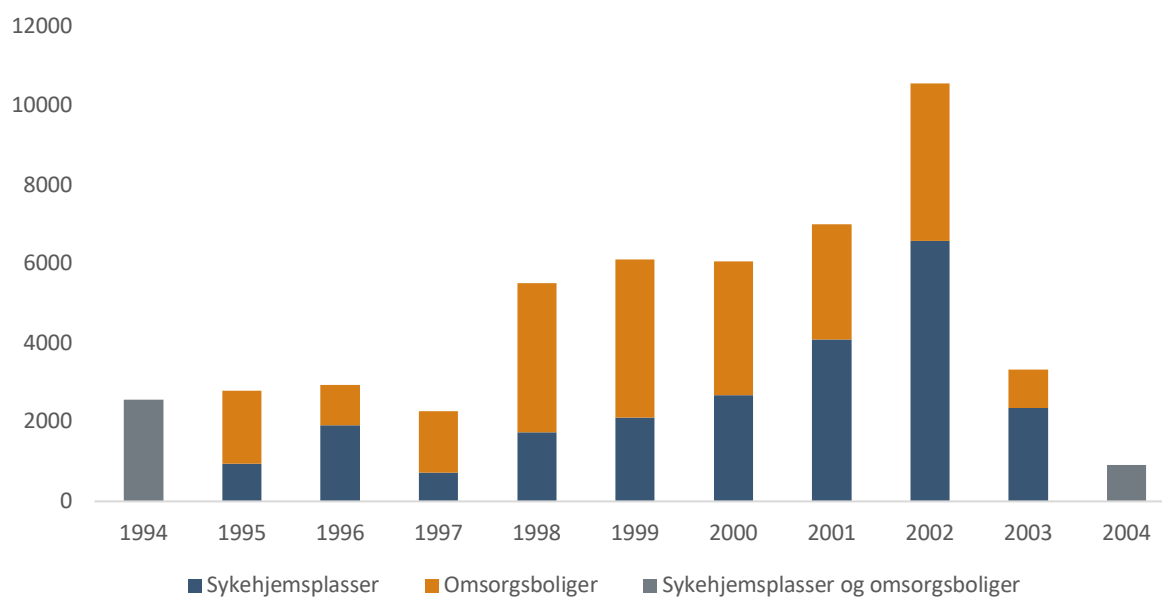
#### 4.5. Opptartingstilskuddets resultater 1994-2007: En oversikt

Kort fortalt bidro opptartingstilskuddet til en omforming av botilbudet i eldreomsorgen i norske kommuner. Sykehjemmene ble ikke erstattet av andre botilbud som i Sverige og Danmark, men omsorgsboliger ble etablert som et betydelig supplement til institusjonstilbudet i kommunene (Yttrhus 1998). I løpet av siste halvdel av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet forekom det en viss «boliggjøring» (Daatland red. 2014) av norsk eldreomsorg. I 1998 og 1999 økte for eksempel kapasiteten i kommunene med kun 1000 nye sykehjemsplasser, mens omsorgsboligkapasiteten økte med hele 4300 enheter (St. Meld. 34 1999-2000:11). Selv om omsorgsboligkapasiteten økte klart mest fra 1997 til 2001 dominerte sykehjemmene fortsatt i kommune-Norge. Før handlingsplanen startet i 1997 var det 34 300 sykehjemsplasser og 5350 omsorgsboliger i kommunene. I 2001 hadde antallet sykehjemsplasser økt til 37 350 og antallet omsorgsboliger økt til 16 150 (St. Meld. 31 2001-2002: 5).

På tross av at det ble bygget mange nye omsorgsboliger i løpet av perioden 1994 til 2003, understreker sentrale forskere som Svein Olav Daatland og Tor Inge Romøren at «boliggjøringen» av norsk eldreomsorg har sine klare begrensninger. Sammenlignet med våre skandinaviske naboland og det norske kommunale omsorgstilbudet til andre grupper – som for eksempel psykisk funksjonshemmede – står institusjonene fortsatt sterkt i norsk eldreomsorg (se for eksempel: Romøren 2008; Daatland, Høyland og Otnes 2015).

**Feil! Fant ikke referanseilden.** viser en oversikt over antall sykehjemsplasser og omsorgsboliger som ble gitt opptartingstilskudd i Husbanken mellom 1994 og 2004. Mellom 2005 og 2007 ble det også utbetalt tilskudd, men vi har ikke tall på hvor mange boenheter som ble delfinansiert med opptartingstilskudd i denne perioden.

**Figur 4.1** Antall omsorgsboliger og sykehjemsplasser delfinansiert med Husbankens oppstartingsstilskudd 1994-2004. Kilde: Husbankens årsmeldinger og årsrapporter 1994-2004.<sup>11</sup>



Figuren reflekterer at andelen tilskudd utbetalt til sykehjem økte underveis i handlingsplanen for eldreomsorgen. Før 2001 kunne kommunene helt fritt bestemme om de skulle bygge sykehjem eller omsorgsboliger. I praksis førte det til en sterk prioritering av omsorgsboliger. Denne prioriteringen førte til en politisk motreaksjon på lokalt og nasjonalt nivå (se nedenfor), noe som bidro til en klarere prioriteringen av tilskudd til sykehjem fra statens side i 2001, 2002 og 2003. Andelen oppstartingsstilskudd som gikk til sykehjem økte fra 35 til 70 prosent fra 1999 til 2003 (Husbanken 2004).

Det finnes ulike tolkninger av oppstartingsstilskuddet og handlingsplanens betydning for omfanget og kvaliteten til eldreomsorgen i kommunene. Husbankens egen oppsummering av handlingsplanens resultater viste at oppstartingsstilskuddets måltall ble oppfylt. Måltallet for omsorgsboliger og sykehjemsplasser mellom 1998 og 2003 var 38 400 enheter. I samme periode godkjente Husbanken 38 608 tilskudd til omsorgsplasser i kommunene (Husbanken 2004). Sosialdepartementet argumenterte på sin side for at handlingsplanen hadde oppnådd sine hovedmålsettinger.

Riksrevisjonen var imidlertid mer kritisk enn Sosialdepartementet. I sin evaluering av handlingsplanen for eldreomsorgen pekte den på at dekingen av sykehjemsplasser, aldershjemsplasser, omsorgsboliger, trygdeboliger etc. for personer over 80 år ikke økte i løpet av handlingsplanperioden. Bakgrunnen for dette var at mange av de gamle aldershjemmene ble nedlagt, og at en god del av tilskuddene ble brukt til å bygge om og ruste opp allerede eksisterende omsorgsplasser (Jf. Daatland, Høyland og Otnes 2015; Husbanken 2004). Det forekom riktignok en netto kapasitetsøkning og dermed høyere dekningsgrad for sykehjemsplasser og omsorgsboliger isolert sett, men Riksrevisjonen understreket at dette kun var et produkt av omsorgsboligenes ekspansjon i kommune-Norge. Variasjonene mellom kommuner som hadde relativt sett lite eller stort boligtilbud i eldreomsorgen – dvs. variasjonene som blant annet Daatland var opptatt av mot slutten av 1980-tallet --- ble heller ikke visket ut som følge av handlingsplanen. I lys av dette mente Riksrevisjonen at det fortsatt var grunn til å være oppmerksom på om behovet for heldøgnsomsorg var dekket i alle kommuner. Som vi skal komme

<sup>11</sup> Vi finner ikke tall på antall heldøgns omsorgsplasser fordelt på sykehjemsplasser og heldøgns omsorgsboliger i 1994 og 2004.

tilbake til nedenfor, mente Riksrevisjonen også at den politiske styringen av oppstartingsstilskuddet – i retning av kommuner med utbyggingsbehov og heldøgnsomsorg – hadde vært for svak fra statens side (Riksrevisjonen 2003-2004).

Mot Riksrevisjonens skeptiske perspektiv anførte Sosialdepartementet blant annet at handlingsplanen hadde bidratt til en opprustning av eldreomsorgen og utskiftning av gamle, brannfarlige og uhensiktsmessige aldershjem med nye omsorgsboliger. Departementet viste også til evalueringsrapporten til den sentrale aldersforskeren Tor Inge Romøren. Her skriver Romøren at det var «sjelden å se en så stor grad av måloppnåelse i offentlig forvaltning». Ifølge forskeren samsvarte handlingsplanens resultater med målsettingene formulert av storting og regjering. Romøren pekte i denne sammenheng blant annet på at det hadde blitt etablert rundt 5000 sykehjemsplasser og 20 000 omsorgsboliger i løpet av perioden. I tillegg var omkring halvparten av sykehjemmene rustet opp eller nyetablerte og eneromsreformen ble gjennomført. I 2001 argumenterte Sosialdepartementet for at eneromsdekningen i sykehjemssektoren trolig ville være på over 90 prosent i 2005 som følge av handlingsplanen (Riksrevisjonen 2003-2004: 6-7, 20).

Riksrevisjonen og Sosialdepartementet var imidlertid enige om at oppstartingsstilskuddet og handlingsplanen hadde hatt positiv konsekvenser for kommunens samlede omsorgs- og tjenestetilbud. Handlingsplanen hadde blant annet bidratt til økt måloppnåelse i Opptappingsplanen for Psykisk Helse (1998-2006). Det samme gjaldt antagelig kommunenes tilbud til funksjonshemmede: i perioden 1998-2003 ble fire prosent av Husbankens oppstartingsstilskudd gitt til omsorgsboligprosjekter som ble planlagt for kategorien «andre», det vil si først og fremst til brukergruppen yngre funksjonshemmede (Husbanken 2004). Det er ikke overraskende i kjølvannet av Ansvarsreformen (1991-1995) som medførte en avvikling av institusjonene og det fylkeskommunale helsevernet (HVPU) for personer med psykisk utviklingshemming. Idealet for reformen var normalisering og bosetting av denne gruppen i kommunene (Jf. Meld. St. 45 2012-2013).

#### **4.6. Politisk diskusjon om oppstartingsstilskuddet – mellom velferdskommunal frihet og nasjonale føringer**

Den gradvise boliggyøringen av norsk eldreomsorg på 1990- og begynnelsen av 2000-tallet ble gjenstand for debatt i det offentlige ordskiftet. Noen politikere og samfunnsdebattanter uttrykte bekymring for at omsorgsboliger – som i motsetning til sykehjem ikke nødvendigvis var ensbetydende med heldøgnsomsorgstjenester – ikke ga de som flyttet inn tilstrekkelig støtte, trygghet og omsorg. Ifølge Inger-Marie Deram i Landsaksjonen for en bedre eldreomsorg var omsorgsboliger en «bløff». Til Dagbladet uttalte hun at: «De gamle som har leid seg inn i omsorgsbolig, er blitt lurt. Når det heter omsorgsbolig, er det jo ikke rart de gamle tror det også følger omsorg med på kjøpet. Men det gjør det ikke» (Dagbladet 1.11.1999).

På stortinget var det flere partier som mente at kommunene i for stor grad hadde benyttet oppstartingsstilskuddet til å bygge omsorgsboliger uten tilknyttede tjenester på bekostning av sykehjem og omsorgsboliger med heldøgnsomsorgstjenester. Allerede i budsjettinnstillingen S. Nr. 11 (1999-2000) tok et uortodokst mindretall av SV og Høyre til orde for at regjeringen skulle “komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en vurdering av å gi et høyere oppstartingsstilskudd til omsorgsboliger med tilknyttet personale, på linje med tilskuddet til sykehjem, slik at disse kan gi tilbud om heldøgns pleie og omsorg” (Innst. S. Nr. 11 1999-2000). Dette forslaget ble formulert som en erkjennelse av at kommunene generelt vurderte det som rimeligere å etablere omsorgsboliger enn sykehjem. Kommunene regnet omsorgsboliger som rimeligere fordi beboerne kvalifiserte for bostøtte og medisiner og hjelpemidler ble refundert av folketrygden. Dermed ble kommunenes driftsutgifter per plass lavere i omsorgsboliger enn i sykehjem (Jf. Martens 2014; Aftenposten 22.01.1998). SV og Høyres forslag var derfor et forsøk på å forbedre pleietjenestene i omsorgsboligene – mange kommuners foretrukne

boform i eldreomsorgen. Sentrums-regjeringen ledet av Kjell Magne Bondevik utredet for øvrig muligheten for å endre regelverket slik at de økonomiske vilkårene for omsorgsbolig- og sykehjemsdrift i kommunene ble likere hverandre (Aftenposten 22.01.1998). Senere regjeringen videreførte arbeidet med å harmonisere de økonomiske rammevilkårene (finansiering og brukerbetaling) for omsorgsboliger, sykehjem og hjemmetjenester i et forsøk på å unngå «utilsiktede vridningseffekter» (Riksrevisjonen 2003-2004: 8). Dette bør betraktes som et uttrykk for en mistanke om en overetablering av omsorgsboliger på bekostning av sykehjem i kommunene, en bekymring som ble formulert enda sterkere av andre politiske krefter.

I 2002 uttalte for eksempel den profilerte helse- og omsorgspolitiker Jon I. Alvheim fra Fremskrittspartiet at det «er helt tydelig at vi har hundrevis av eldre, syke mennesker i vårt land i omsorgsboliger som ikke får et forsvarlig tilsyn og oppfølging fra omsorgsetatens side» (Stortingsdebatt 19.02.2002). I lys av denne virkelighetsbeskrivelsen argumenterte Alvheim og Fremskrittspartiet for at staten måtte gå inn med «direkte styring» og sørge «for at nye sykehjems plasser blir prioritert, slik at vi innen 2003 får en sykehjemsdekning på minst 25 plasser pr. 100 innbyggere over 80 år» (Stortingsdebatt 19.02.2002). Høyres Bent Høyre var enig med Alvheim i at det var «behov for sterkere kontroll og retningslinjer i forhold til bruken av de statlige midlene» (Stortingsdebatt 19.02.2002) og ønsket en klarere prioritering av sykehjem i fremtiden. Det siste ønsket også den andre Bondevik-regjeringen (2001-2005) og statsråd Ingjerd Schou fra Høyre, noe som illustreres ved at andelen oppstartingsstilskudd som gikk til sykehjem økte mot slutten av perioden 1994 til 2004 (se Figur 4.1).

Synpunktene i stortingsdebatten referert ovenfor kan forstås som en reaksjon mot konsekvensene av den kommunale friheten i eldreomsorgen. Som nevnt ovenfor, hadde kommunene stor frihet til å disponere tilskuddsmidlene som de ønsket i årene mellom 1994 og 2001. I denne perioden forekom det heller ingen klar prioritering av tilskuddsmidlene til kommuner som hadde en lav dekning av heldøgnsomsorgsplasser for personer over 80 år. Riksrevisjonen karakteriserte derfor den statlige styringen og prioriteringen av oppstartingsstilskuddet som utydelig. Ifølge riksrevisjonens evaluering av handlingsplanen for eldreomsorgen, hadde departementet og Husbanken ikke tatt tilstrekkelig hensyn til stortingets styringssignal om at tilskuddet primært skulle rettes mot de mest pleietrengende. Riksrevisjonens undersøkelse viste videre at nesten en tredjedel av omsorgsboligene i kommunene manglet fast bemanning hele døgnet (Riksrevisjonen 2003-2004) – det var nettopp slike forhold kritikerne med rette eller urette kritiserte.

Selv om det var en del partipolitisk krangling og uenighet i helse- og omsorgspolitikken på begynnelsen av 2000-tallet, var det bred enighet på stortinget om at oppstartingsstilskuddet i større grad burde brukes til sykehjem og/eller omsorgsboliger med tilknyttede heldøgnsomsorgstjenester. Den kommunale friheten til å foreta selvstendige prioriteringer og utforme egne løsninger bestod formelt sett, men staten grep inn i utviklingen ved å prioritere kommuner med omfattende behov og heldøgnsomsorg langt tydeligere.

På stortinget fantes det imidlertid også politikere som – selv om de anerkjente behovet for en videre utbygging av heldøgnsomsorgen – talte varmt om den kommunale friheten og advarte mot et ensidig fokus på sykehjemsutbygging. Høyres Elisabeth Røbbeck Nørve fremhevet for eksempel at det hadde vært bred enighet om «å gi kommunene mulighet til å tilpasse omsorgstilbudet lokalt» da Handlingsplanen for eldreomsorgen ble behandlet på stortinget. Hun viste også til forutsetningen om at: «Utbygging av omsorgsboliger og en styrking av den hjemmebaserte omsorgen skulle [...] bidra til å gi den enkelte eldre trygghet og bedre livskvalitet i eget hjem». Nørve presiserte også at utbyggingen av omsorgsboliger og hjemmetjenester skulle virke utsettende på eldres sykehjemsbehov.

#### 4.7. Investeringstilskuddet 2008-2019: bakgrunn, utvikling og politisk diskusjon

Husbandens investeringstilskudd ble videreført til kommunene fra 2008 og ble lansert som et sentralt virkemiddel i Omsorgsplan 2015 (St. Meld. 25 2005-2006). I kapittel 1 skriver vi at investeringstilskuddet var ment å «stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming». I den rødgrønne regjeringens omsorgsmelding forklares innføringen av tilskuddet som en følge av fraværet av andre virkemidler, blant annet som et resultat av opptrappingstilskuddets gradvise avvikling (St. Meld. 25 2005-2006). Investeringstilskuddet var det mest sentrale virkemiddelet for å realisere regjeringens ambisjon om 12000 nye heldøgnsomsorgsplasser, dvs. både sykehjem og omsorgsboliger (Hagen mfl. 2015).

Selv om sykehjemmet generelt står meget sterkt i Norge sammenlignet med våre naboland, fantes det også etter investeringstilskuddets innføring kritikere som mente at omsorgsbolig- og hjemmetjenestefokuset i kommunene hadde gått for langt (Sørvoll, Martens og Daatland 2014). På stortinget diskuterte partiene fortsatt grensedragningen mellom statlig styring og velferdskommunal frihet i eldreomsorgen. I løpet av hele perioden 2008 til 2019 har graden av statlig kontroll med tilskuddsmidlene vært et debatt-tema på stortinget. Fremskrittspartiets Harald T. Nesvik tok for eksempel til orde for at kommuner som avhjemlet sykehjem, og gjorde dem om til omsorgsboliger burde tilbakebetale oppstartings- eller investeringstilskuddene til staten. Helseminister Bjarne Håkon Hanssen var ikke prinsipielt uenig, men forsvarte likevel den kommunale friheten i eldreomsorgen og hjemmetjenesteorienteringen i mange kommuner:

*... dersom omsorgssektoren skal kunne møte de utfordringer den står foran, vil det være av avgjørende betydning at sentrale myndigheter legger til rette og åpner for lokal utvikling og tilpasning, og for etablering av hensiktsmessige løsninger som kanskje også går på tvers av tradisjonelle modeller. Enkelte undersøkelser og forsøk kan indikere at hjemmetjenesteorienterte kommuner driver mer effektivt enn institusjonsorienterte kommuner uten at omsorgstilbudet blir dårligere. En av årsakene til dette kan være det tette samspillet hjemmetjenesten har med den enkeltes familie og nettverk om enkelte av omsorgsoppgavene (Stortinget 24.10.2008).*

I 2011 løst den rødgrønne regjeringen noe på den statlige kontrollen med investeringsmidlene. Bestemmelsen om at fylkesmennene – statens representant i kommunene – skulle være med på å bestemme prioriteringen av tilskuddsmidlene mellom kommunene ble avviklet. Det er nærliggende å betrakte denne beslutningen som et uttrykk for en nedprioritering av hensyn til likhet i omsorgstilbudet mellom kommunene. Samtidig ble investeringsmidlene gjort mer gunstige. Tilskuddssatsene ble økt fra 20 til 30 prosent av godkjente anleggskostnader for omsorgsboliger og 30 til 40 prosent av tilsvarende kostnader for sykehjemsplasser (Prop 65 S 2010-2011). Bakgrunnen for disse endringene var at kommunene ikke hadde benyttet seg av investeringstilskuddet i tilstrekkelig grad i forhold til regjeringens målsettinger:

*Regjeringa viser til at kommunane ikkje fullt ut har nytta ordninga med investeringstilskot som skal medverka til å nå målsetjinga i Omsorgsplan 2015 om 12 000 omsorgsplassar med heildøgnsstenester. Dette er viktig for å møte dei framtidige utfordringane knytt til mellom anna ei aldrende befolkning. Regjeringa har difor sett i verk tiltak for å medverke til auka utbygging av omsorgsbustader og sjukeheims plassar (Prop. 65 S. 2010-2011:3).*

Solberg-regjeringen, som tilrådte i 2013, var også opptatt av å utnytte investeringstilskuddet på best mulig måte med tanke på statlige prioriteringer i eldreomsorgen. Regjeringen Solberg tok imidlertid til orde for en gradvis innsnevring av tilskuddet til omsorgsboliger eller sykehjem som bidro til netto tilvekst av omsorgsplasser mellom

2017 og 2021. Det kan tolkes som et steg i retning av økt statlig kontroll og prioritering av tilskuddsmidlene: kvantitative målsettinger ble gitt forrang på bekostning av rehabilitering og opprustning av eksisterende sykehjem og omsorgsboliger. I 2017 ble det innført det vi i kapittel **Feil! Fant ikke referansekilden.** omtalte som et delvis krav om netto tilvekst. Endringene som ble gjennomført eller varslet i 2017 ble imidlertid reversert av stortingsflertallet (Innst. 110 S – 2017–2018:4), og i 2019 ble investeringstilskuddet delt i to. Det eksisterer nå både et investeringstilskudd for netto tilvekst og et investeringstilskudd for rehabilitering (se kapittel **Feil! Fant ikke referansekilden.**).

Solberg-regjeringens målretting av investeringstilskuddet mot nybygg ble møtt med protester fra representanter for kommunene og opposisjonspartiene. Det var bakgrunnen for stortingsflertallets reversering. I debatten som fulgte regjeringens styringsgrep i 2017 gikk det igjen en skillelinje mellom dem som vektla den kommunale friheten og politikere som argumenterte for økt statlig kontroll av hensyn til brukernes behov i det aldrende samfunnets tidsalder. På den annen side appellerte både tilhengere og motstandere av endringene varslet i 2017 til hensynet til et godt og jevnbyrdig tilbud i eldreomsorgen på tvers av kommuner. Da endringene ble diskutert i stortingssalen ga SV, Senterpartiet og Arbeiderpartiet uttrykk for at de var «sterkt kritiske til at tilskuddet nå kun skal ytes til nye plasser». De mente at en ensidig prioritering av netto tilvekst kunne bidra til uheldige standardforskjeller mellom kommunene. Ifølge disse partiene sørget tilskudd til «både nybygg og renovasjon av sykehjems plasser [...] for likeverdighet i tjenestetilbudet til innbyggerne». De anførte at de ikke ønsket å «bidra til en utvikling der noen av innbyggerne bor i toppmoderne sykehjem tilpasset framtidens omsorgstjenester, mens andre kun får tilbud om gamle, slitte og uhensiktsmessige beboerrom» (Innst. S. 110 2017-2018: 2).

På den annen side var stortingsflertallet også opptatt av at reglementet for investeringstilskudd måtte støtte opp om den kommunale friheten i utformingen av omsorgssektoren. Allerede vinteren 2017 hadde Arbeiderpartiets Ruth A. Grung appellert til den kommunale friheten i stortingets spørretime. Hun spurte om regjeringen ville reversere endringene og «lytte til kommunene og gjøre investeringstilskuddene mer fleksibel og la kommunene få økt autonomi til selv å prioritere ut fra lokale behov»? (Stortinget 07.03.2017). Grung viste blant annet til situasjonen i store kommuner som Trondheim, som hadde signalisert at de hadde store rehabiliteringsbehov. Bak stortingsopposisjonens kritikk av omleggingen av tilskuddsordningen lå det også innbakt en relativt mildt formulert, men tydelig frykt for konsekvensene av en ensidig satsing på å øke dekningen av heldøgnsomsorg i kommunene. Opposisjonen støttet slik sett forsiktig opp om hjemmetjenesteidealet som lå til grunn for sykehjemsreformen av 1988. Færre kommunale ressurser til rehabilitering og ombygging av eksisterende omsorgsplasser kunne for eksempel ha negative konsekvenser for innovasjonen i eldreomsorgen:

*Disse medlemmer er bekymret for at ressursene nå bindes opp i løsninger som ikke svarer på framtidige behov. Disse medlemmer mener at ressursene må være innrettet på å ivareta hele «omsorgstrappa», med større vekt på hjemmebaserte tjenester, fleksible omsorgsboliger og moderne sykehjem, der god bruk av velferdsteknologi kan understøtte eldre menneskers Selvstendighet (Innst. S. 110 2017-2018: 2).*

Mot opposisjonens argumenter anførte Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre at det var nødvendig å prioritere tilskuddsmidlene til prosjekter som bidro til netto tilvekst av hensyn til å dekke behovene til et stadig økende antall eldre. Partiene viste til at det «bygges for få nye plasser sett i forhold til prognoser om fremtidig behov. Dette ønsker regjeringen at staten skal ta mer ansvar for» (Innst. S. 110 2017-2018:3). Alle partiene på stortinget stod således samlet om at statlig tilskudd var nødvendig – i motsetning til situasjonen tidlig på 1990-tallet --- men de var uenige om virkemiddelets innretning og grad av statlig ansvar og kontroll.

## 4.8. Oppsummering og diskusjon: tilskudd mellom velferdskommunal frihet og nasjonale føringer

I dette kapitlet har vi vist hvordan innføringen av et eget statlig tilskudd for å stimulere omsorgsbolig- og sykehjemsutbygging ble et tema i den offentlige debatten fra begynnelsen av 1990-tallet. Denne «tilskuddstanken» hadde en viss brodd mot de velferdskommunale frihetsidealene som lå til grunn for sykehjemsreformen av 1988, og innføringen av oppstartingstilskuddet og Handlingsplanen for eldreomsorgen (1998-2001) kan betraktes som et forsøk på å formulere et svar på kritikken som hadde blitt rettet mot utviklingen av eldreomsorgen på lokalt nivå.

Handlingsplanen for eldreomsorgen og Omsorgsplan 2015 kan både tolkes som et forsøk fra staten på å hjelpe kommunene nå sine mål og som et forsøk på å styre utviklingen i eldreomsorgen i ønsket retning. Oppstartingstilskuddet og investeringstilskuddet for omsorgsboliger og sykehjem var viktige virkemidler i denne sammenheng. De var knyttet til vilkår som la til rette for bestemte løsninger, men muliggjorde samtidig at kommunene beholdt en viss frihet når det gjaldt å tilpasse botilbudet i omsorgssektoren i tråd med egne ønsker og vilkår. Det siste reflekteres i at botilbudet i eldreomsorgen spesielt og omsorgssektoren generelt varierer relativt sterkt i norske kommuner. Noen kommuner er fortsatt sterkt preget av institusjoner, som mange av de største byene, mens andre er mer boligjorte omsorgsboligkommuner (Sørvoll, Martens og Daatland 2014). Kort fortalt har Husbankens tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem (1994-2019) dermed bidratt både til at kommunene til en viss grad kan forfølge sine egne løsninger i tråd med velferdskommunale frihetsidealene, og at staten har kommet nærmere å realisere sine omsorgspolitiske ambisjoner på lokalt nivå i samsvar med ideen om kommunen som et forvaltningspolitisk redskap (Jf. Grønlie 2004). Dette minner om Flo og Fimreites påpekning av norske kommuner generelt kombinerer rollene som velferdsinnovatører og statlige redskap for utjevning av levekårene mellom befolkningsgrupper og landsdeler (Se Martens 2018: 22).

Som vist ovenfor, har riktignok graden av statlig kontroll med tilskuddenes formål, bruk og prioritering vært gjenstand for politisk debatt og tautrekking i hele perioden 1994 til 2019. I praksis har imidlertid en viss fleksibilitet med tanke på kommunenes varierte behov og prioriteringer blitt opprettholdt gjennom hele dette tidsrommet. Utfallet av diskusjonen om avveiningene mellom hensynet til netto tilvekst og ombygging i 2017-2018, ble for eksempel at begge deler fortsatt skulle være mulig å søke om som følge av en todeling av investeringstilskuddet.

Akkurat hvor stor grad av frihet kommunene har hatt til å utforme sine egne løsninger i eldreomsorgen kan selvfølgelig diskuteres. Strukturelle forhold spiller trolig en stor rolle når bo- og tjenestetilbudet utformes på lokalt nivå. Ifølge Martens (2018) er det primært størrelsen på kommunenes frie inntekter som virker bestemmende for valg av omsorgsmodell: kommunene som mottar størst overføringer fra staten i inntektsoverføringssystemet er mest tilbøyelige til å satse på et (relativt sett) høyt nivå av omsorgstjenester. Martens analyse av KOSTRA-data fra 2014 indikerer dermed at statens styring gjennom inntektssystemet er viktigere enn den lokale friheten når det gjelder å forklare kommunale variasjoner i eldreomsorgen.

Et siste moment som bør nevnes er at kommunene stadig har måttet forholde seg til nye oppgaver og statlige planer i helse- og omsorgssektoren de siste tre tiårene. Her kan vi ikke gå nærmere inn på alle relevante endringer (og mange av reformene er nevnt og behandlet ovenfor), men vi kan nevne stikkordsmessig reformer som Sykehjemsreformen (1988), Ansvarsreformen (1991-95), Handlingsplan for eldreomsorgen (1998-2003), Omsorgsplan 2015, Omsorg 2020, Samhandlingsreformen (2010) og Opptrappingsplan for psykisk helse. Alle disse reformene overførte nye oppgaver til kommunene av ulik karakter og skapte et behov for tilskudd til både bygging og ombygging av omsorgsboliger og sykehjem. Samhandlingsreformen medførte for eksempel at

kommunene fikk et større ansvar for pasienter som ble skrevet stadig hurtigere ut fra sykehus. Reformen kan på denne måten ha bidratt til et større behov for omsorgsboliger eller andre universelt utformede boliger velegnet for heldøgnsomsorg eller i det minste helsetjenester (Jf. Gautun og Grønningsæter 2012). Samhandlingsreformen kan også ha skapt et behov for investeringstilskudd i kommunene til ombygging av sykehjem, for slik å kunne forberede seg til å ta imot flere pasienter på kortidsopphold. Ansvarsreformen som avviklet institusjonene for psykisk utviklingshemmede innebar også en overføring av ansvar for bosetting til kommunene – noe som blant annet medførte et behov for tilskudd til omsorgsboliger (se ovenfor).

Alt i alt har således de velferdskommunale frihetsidealene generelt blitt satt under sterkt press de siste tiårene. Selv om den lokale autonomien ikke er visket ut, fremstår kommunene i stor grad som forvaltningskommuner eller administrative redskap for statlige planer og målsettinger. I eldreomsorgen er det per i dag lite som tyder på at dette vil endre seg: politikkfeltet er relativt sentralt for velgerne (Jf. Martens 2018) og nasjonale politikere forventes å slåss om initiativet i eldreomsorgen også i årene som kommer. Det vil sannsynligvis utløse nye føringer og krav overfor kommunene fra statens side. Så langt har Husbankens tilskudd til sykehjem og omsorgsboliger trolig bidratt til å realisere statlige reformer i kommunene – samtidig som reformene antagelig også har økt etterspørselen etter tilskuddene. Samtidig er det grunn til å minne om at fleksibiliteten i tilskuddsordningene også har gjort det mulig for kommunene å realisere ulike omsorgsmodeller – selv om det er et åpent spørsmål i hvor stor grad kommunene er i stand til å velge fritt etter egne behov og prioriteringer.



## 5. Hvordan er investeringstilskuddet blitt brukt?

Husbanken har over evalueringsperioden (2008-2017) gitt tilsagn til 1219 prosjekter med til sammen 17 558 heldøgns omsorgsplasser, hvorav 55 prosent er sykehjemsplasser og de resterende prosent er heldøgns omsorgsboliger. Rundt tre fjerdedeler av plassene er tiltenkt eldre eller personer med demens, mens 21 prosent er tiltenkt personer med en form for psykisk eller fysisk funksjonshemming. De resterende fem prosent er tiltenkt personer med psykiske problemer og rus og sosiale problemer. Vi finner at kommunene som i størst grad har benyttet seg av ordningen er små kommuner med spredt bosetting og høy dekningsgrad i forkant av innføringen av tilskuddet, men med relativt lav andel rom med eget bad. Dermed kan det se ut til at utnyttelse av investeringstilskuddet til en viss grad er basert på behov, i hvert fall for kvalitetsforbedring. På den andre siden har gruppen med nest lavest utnyttelse av investeringstilskuddet den laveste institusjonsdekningen av alle gruppene, og graden av utnyttelse stiger med institusjonsdekningen. Med andre ord ser det ikke ut til at kommunene med behov for å øke tilbudet klarer å utnytte tilskuddsordningen, noe som kanskje kan forklares av det relativt lave inntektsnivået i denne gruppen. Samtidig ser vi at de kommunene som ikke har søkt om investeringstilskudd over evalueringsperioden generelt har lavere behov, da de allerede i snitt har en høy institusjonsdekning og relativt høy kvalitet på omsorgsplassene.

### 5.1. Gjennomstrømning i tilskuddsforvaltningen

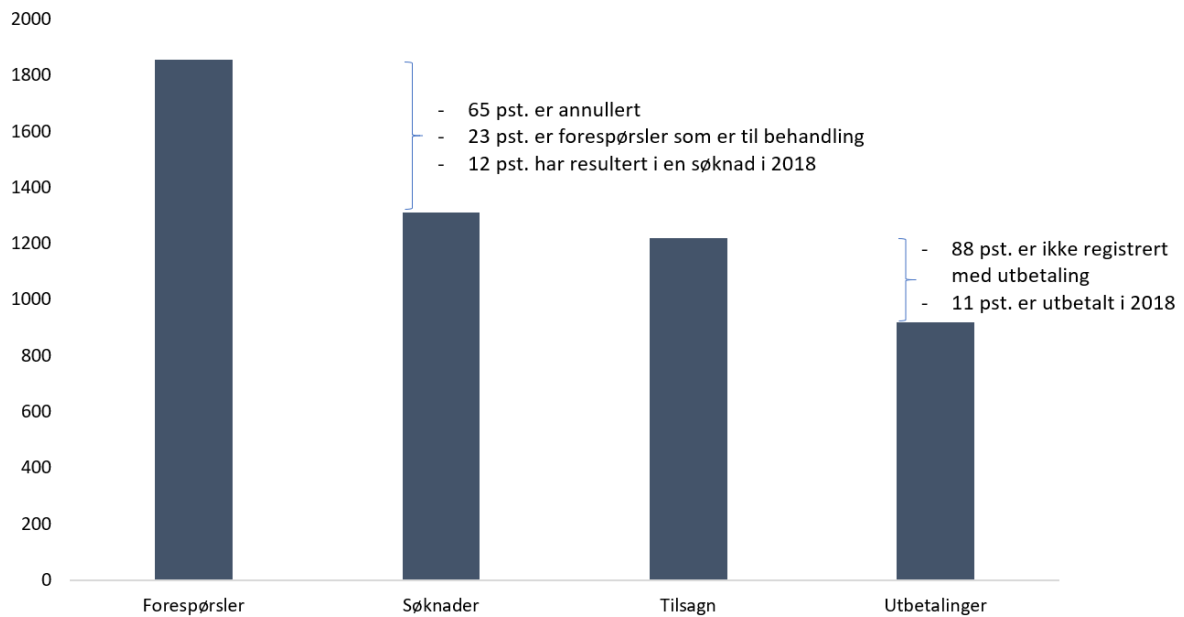
Figur 5.1 viser gjennomstrømning av prosjekter i perioden 2008-2017. Vi inkluderer prosjekter der kommunen har sendt inn en forespørsel innen utgangen av 2017. Husbanken har mottatt 1855 forespørsler<sup>12</sup> i denne perioden. Dette har ført til 1312 søknader som igjen har resultert i 1219 tilsagn. Gjennomstrømningen reflekterer hvordan Husbanken jobber opp mot kommunene, som beskrevet i avsnitt 2.8. De fleste momenter avklares på bakgrunn av forespørselen og når det først sendes inn en søknad er det lite sannsynlig at denne ikke resulterer i tilsagn.<sup>13</sup> Videre har 920 prosjekter av de 1219 tilsagnene resultert i utbetaling innen utgangen av 2017. Differansen forklares i all hovedsak av at prosjektet er antatt å være ferdig i 2018 eller senere. Det er imidlertid 54 prosjekter som er antatt ferdigstilt i perioden 2015-2017, men som ikke har søkt om utbetaling ennå.

---

<sup>12</sup> Dette antallet er ikke justert for eventuelle dobbeltregistreringer.

<sup>13</sup> Det er 98 prosjekter som har sendt inn søknad i perioden 2008-2017 som ikke har fått tilsagn. Av disse er 74 prosent registrert med annullert forespørsel, 9 prosent har fått tilsagn i 2018 mens 10 prosent er fortsatt til behandling.

Figur 5.1 Gjennomstrømning: forespørsler, søknader, tilsagn og utbetalinger i perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskuddsregister



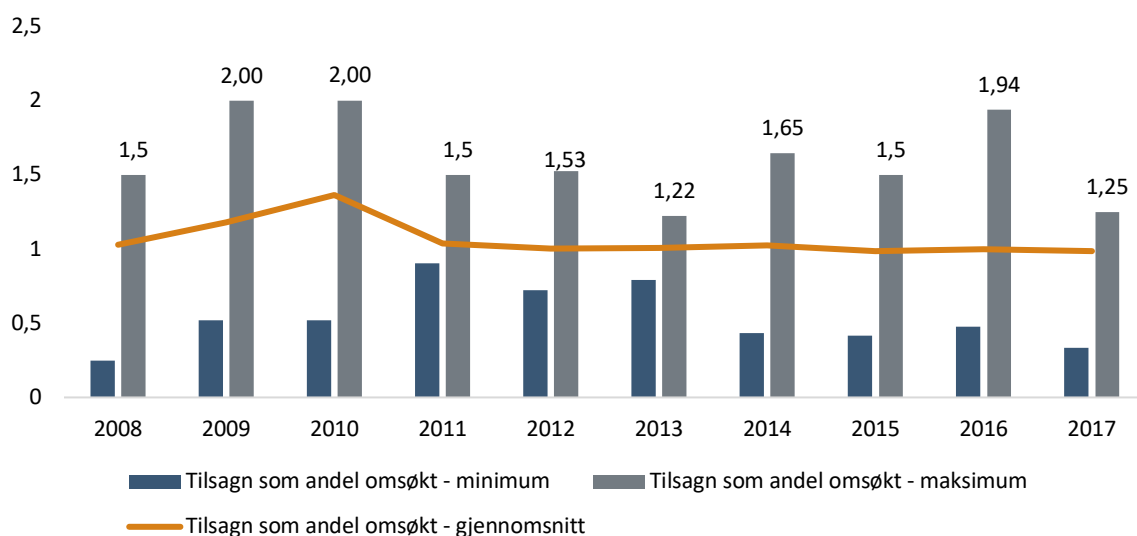
## 5.2. Tilsagnsbeløp

### Innvilget tilsagnsbeløp som andel av omsøkt beløp

Vi begynner med å se på andelen omsøkte midler som kommunene har fått innvilget tilsagn til. Rundt 71 prosent av alle søknadene som har fått tilsagn har fått innvilget beløpet de søkte om. Dette reflekteres i at gjennomsnittsandelen per år ligger på rundt én i Figur 5.2. For de resterende 349 prosjektene er det stor variasjon i hvor stor andel av det omsøkt beløpet kommunene har fått innvilget.<sup>14</sup> I noen år har enkelte prosjekter fått innvilget under halvparten av det de søkte om, mens andre år har samtlige prosjekter fått innvilget 80 prosent eller mer av det de søkte om. Det er imidlertid også flere prosjekter som har fått innvilget *mer* i tilsagn enn det de søkte om. En naturlig forklaring er at satsene justeres årlig. Dersom tilsagn blir innvilget året etter at kommunen søkte, vil innvilget tilsagn være større.

<sup>14</sup> Vi har her utelatt ett av prosjektene, da dette har fått innvilget 3,7 ganger det omsøkte beløpet. Ut ifra tallene ser det ut til å være en feilregistrering.

Figur 5.2 Tilsagnsbeløp som andel av omsøkt beløp: gjennomsnitt, minimum og maksimum per år. Kilde: Husbankens tilskudsregister

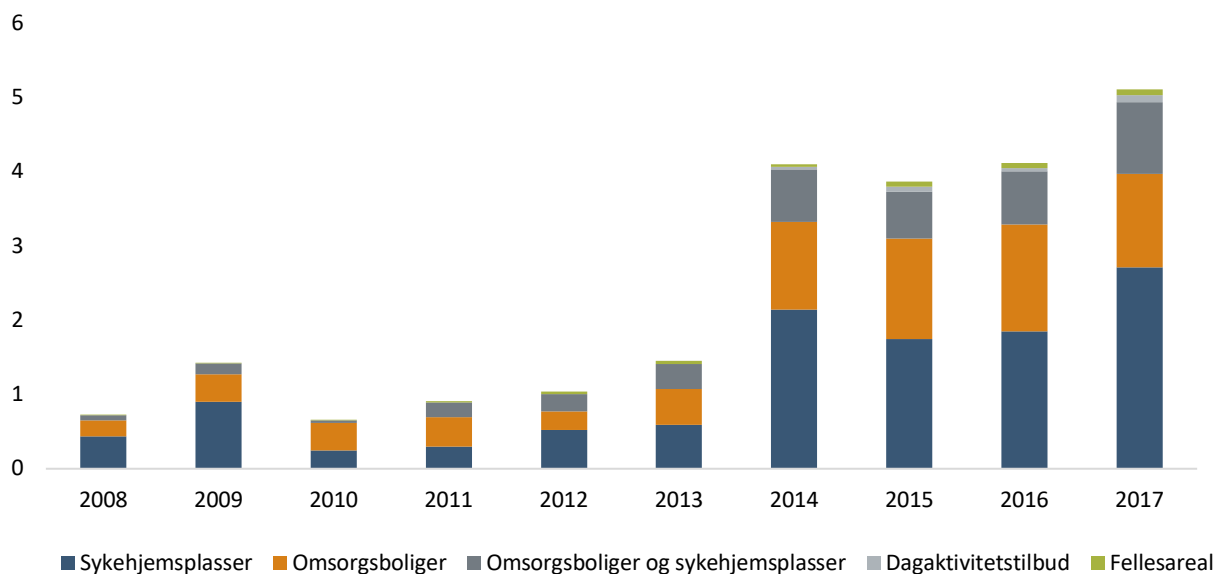


### Tilsagnsbeløp etter formål

Figuren under viser tilsagnsbeløp fordelt etter de fem formålene (plass i institusjon, omsorgsbolig, fellesareal, lokaler for dagaktivitetstilbud og døgnomsorgsplasser) over perioden 2008-2017.<sup>15</sup> Samlet tilsagnsbeløp har økt fra 727,3 millioner i 2008 (2017-kroner) til 5116,8 millioner i 2017, nesten en syvdobling av tilsagnsrammen. Med unntak av enkelte år går størsteparten av midlene til sykehjemsplasser, etterfulgt av omsorgsboliger. Kun en liten andel går utelukkende til fellesareal eller dagaktivitetstilbud. En mindre, men økende andel av tilsagnsbeløpet går til fellesarealer (inkl. velferdsteknologi) uten en registrert tilknytning til omsorgsboliger eller sykehjemsplasser (68,7 millioner i 2017).

<sup>15</sup> Ideelt sett ville vi rapportert tilsagnsbeløp for hver av de fem ovennevnte formålskategoriene. Det er imidlertid ikke mulig å skille ut beløpene som går til døgnomsorgsplasser i tilskudsregisteret. Disse er registrert som sykehjemsplasser. I tillegg omfatter enkelte av prosjektene mer enn ett formål og her er det ikke mulig å skille ut tilsagnsbeløpene per formål.

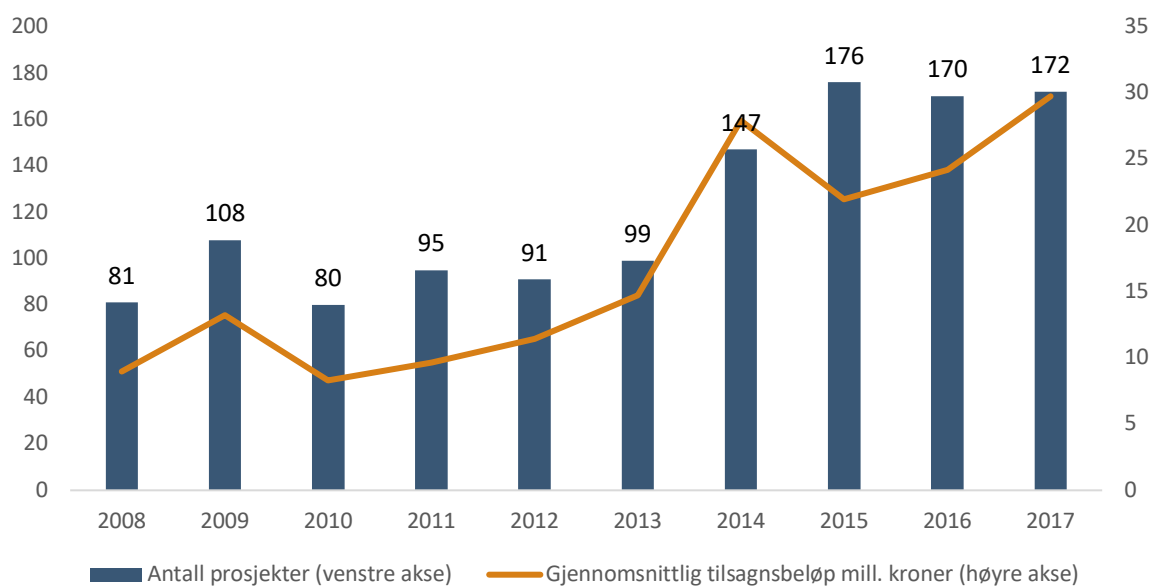
Figur 5.3 Tilsagnsbeløp i milliarder kroner (2017-kroner, deflatert med TBUs kostnadsdeflator for kommunene) etter formål og år. Kilde: Husbankens tilskudsregister



I tråd med at det har vært en økning i det samlede tilsagnsbeløpet fra 2008 til 2017, har det også generelt vært en økning i antallet prosjekter, som vist i Figur 5.4. Samtidig ser vi at det gjennomsnittlige tilsagnsbeløpet per prosjekt har økt i tiårsperioden, men noen unntak enkelte år, fra rundt 9 mill. i 2008 til 29,8 millioner i 2017 (2017-kroner)<sup>16</sup>. Størst prosentvis endring ser vi fra 2013 til 2014, da den gjennomsnittlige tilskuddsandel per boenhet økte fra 35 til 50 prosent samt at man åpnet opp for en høyere maksimal anleggskostnad i et definert pressområde (12 kommuner).

<sup>16</sup> Tallene er deflatert med TBUs kostnadsdeflator for kommunene, se [https://www.regjeringen.no/contentassets/cf3c73e58e974576b3b0ba00c5bfb6be/ny\\_versjon\\_tbu\\_host\\_2018.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/cf3c73e58e974576b3b0ba00c5bfb6be/ny_versjon_tbu_host_2018.pdf)

Figur 5.4 Antall prosjekter med tilsagn og gjennomsnittlig tilsagnsbeløp (millioner 2017-kroner, deflatert med TBUs kostnadsdeflator for kommunene) i perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister.



Det er verdt å merke seg at samtlige beskrivelser i dette avsnittet er basert på tilsagnsbeløpene. Vi vet ikke de endelige beløpene som kommunene får utbetalt ved prosjektets ferdigstilling. Dette er ikke registrert i tilskudsregisteret.

### 5.3. Antall omsorgsboliger og sykehjemsplasser

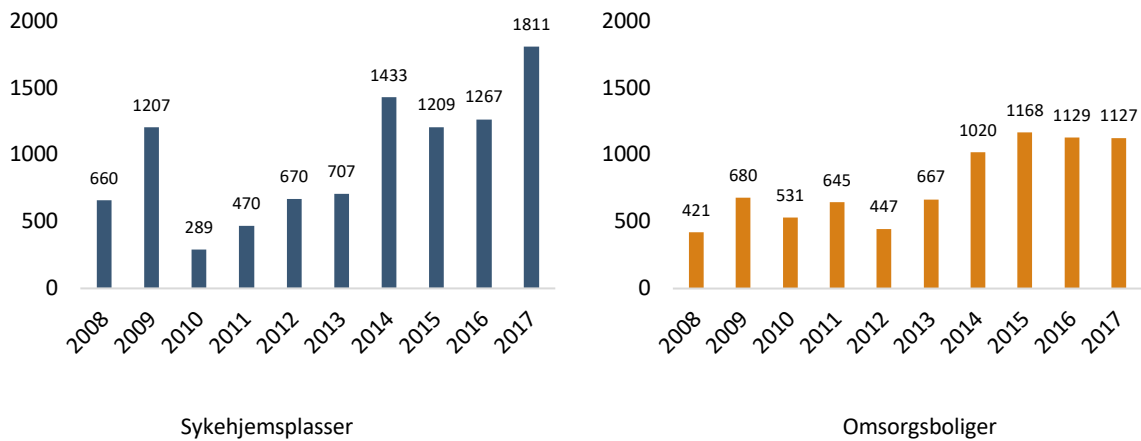
#### Antall omsorgsboliger og sykehjemsplasser med tilsagn

Figur 5.5 under viser henholdsvis antall sykehjemsplasser og omsorgsboliger det er gitt tilsagn om tilskudd til i perioden 2008-2017.<sup>17</sup> Til sammen omfatter dette 17 558 heldøgns omsorgsplasser, hvorav 55 prosent er sykehjemsplasser.

Det er gitt tilsagn om tilskudd til 9 723 sykehjemsplasser. Figuren til venstre viser i all hovedsak en økning i antallet sykehjemsplasser per år, med unntak av enkelte år. Vi observerer et hopp i antall tilsagn i 2009, 2014 og 2017. Økning i sistnevnte år er i tråd med at tilsagnsrammen økte fra 3 til 5,1 milliarder i revidert nasjonalbudsjett (Husbanken, 2018 c). I figuren til høyre ser vi utviklingen i antall omsorgsboliger (7 835 totalt). Det er færre svingninger fra år til år, med unntak av en noe større økning i 2009 og 2014. Videre ser det ut til at utviklingen har flatet ut de senere årene.

<sup>17</sup> Vi vet heller ikke hvilken målgruppe arealet er tiltenkt og i over halvparten av sakene vet vi ikke hva slags tiltak tilskuddet skal gå til (kjøp, utbedring, osv.)

Figur 5.5 Antall sykehjemsplasser og omsorgsboliger med tilsagn 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister.

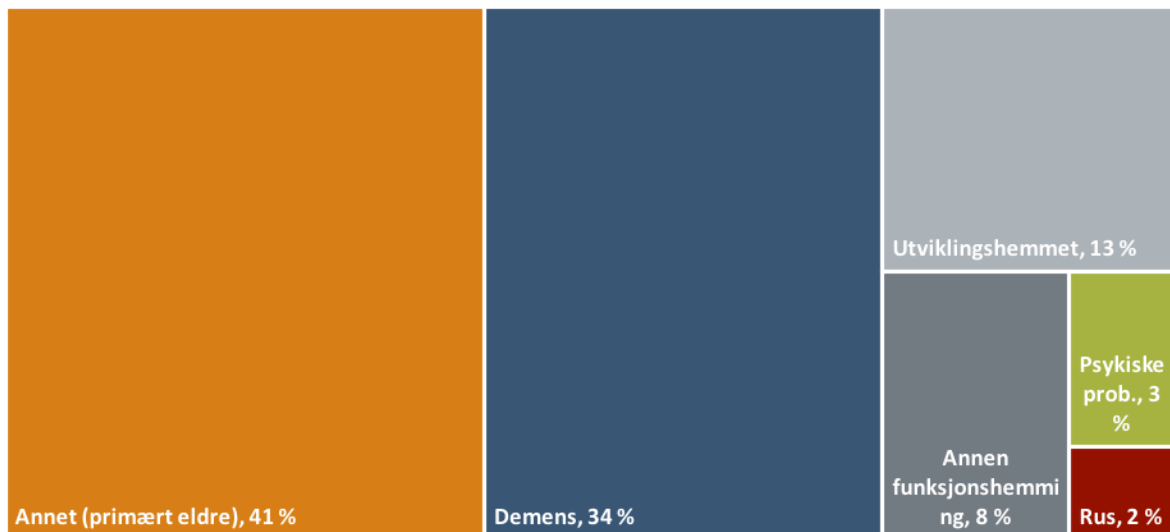


I de tilfellene det utelukkende er gitt tilsagn om tilskudd til fellesareal eller dagaktivitetstilbud er det ikke mulig å identifisere antall omsorgsboliger og sykehjemsplasser dette kommer til gode. I tråd med at vi ikke vet hva kommunene har fått utbetalt i tilskudd, vet vi heller ikke hvor mange omsorgsboliger og sykehjemsplasser som er finansiert med tilskudd.

### Målgrupper for omsorgsplassene

I Figur 5.6 ser vi hvilke målgrupper samtlige heldøgns omsorgsplasser over perioden 2008-2017 er tiltenkt. Den største målgruppen (41 prosent) er definert som «annet» og omfatter primært eldre. Rundt en tredjedel av plassene er tiltenkt personer med demens, mens 13 prosent er tiltenkt personer som har en utviklingshemming. Færrest plasser går til personer på bakgrunn av psykiske problemer (3 prosent) og rus og sosiale problemer (2 prosent).

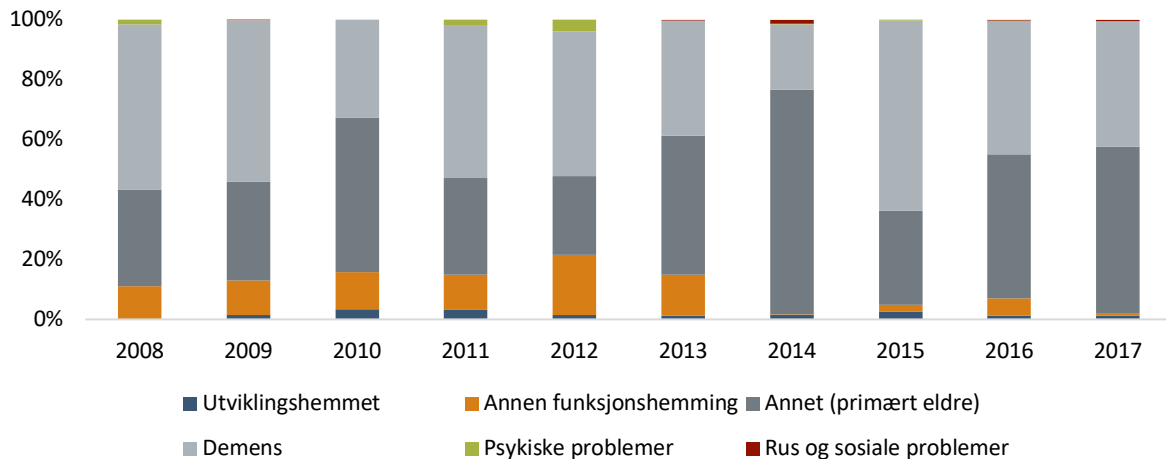
Figur 5.6 Tilsagn om heldøgns omsorgsplasser fordelt etter målgruppe for perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister



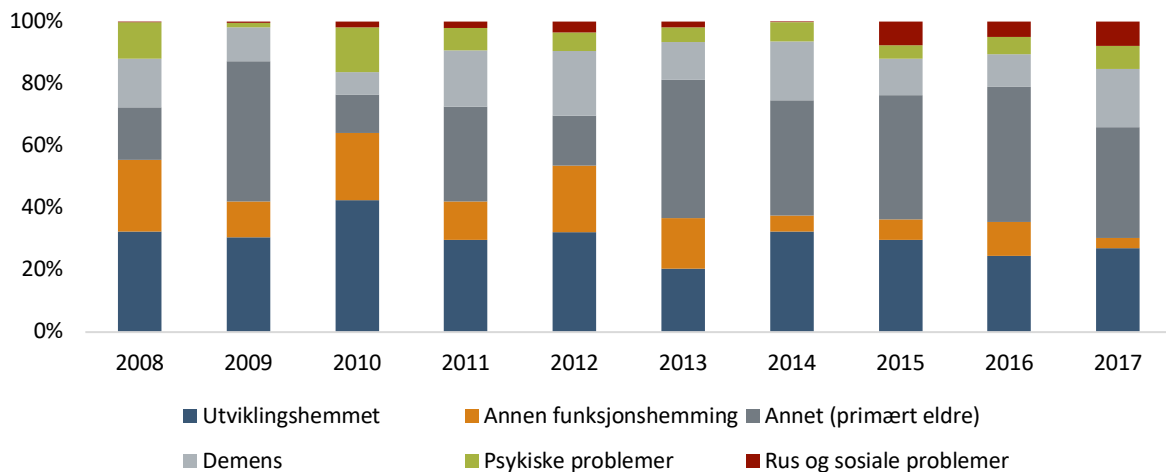
Sykehjemsplassene og omsorgsboligene er til dels tiltenkt ulike målgrupper. I Figur 5.7 og Figur 5.8 ser vi hvordan målgruppene fordeler seg utover henholdsvis sykehjemsplasser og omsorgsboligene, fordelt på år, slik det er

registrert i tilskudsregisteret.<sup>18</sup> Sykehjemsplassene er i all hovedsak forbeholdt personer med demens og eldre («annet» omfatter primært eldre). I de tidligere årene ble det også innvilget tilsagn om flere plasser på bakgrunn av at personer hadde en annen funksjonshemming. Omsorgsboligene har en bredere målgruppe. Innenfor et gitt år er typisk rundt en tredjedel av omsorgsboligene tiltenkt personer som er utviklingshemmet, etterfulgt av boliger til eldre og personer med en annen funksjonshemming. I de senere årene er en større andel gitt til personer med rus og sosiale problemer (varierer mellom under én og åtte prosent).

**Figur 5.7 Tilsagn til antall sykehjemsplasser fordelt etter målgruppe og år for perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister**



**Figur 5.8 Tilsagn til antall omsorgsboliger fordelt etter målgruppe og år for perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister**



### Målgruppene etter alder

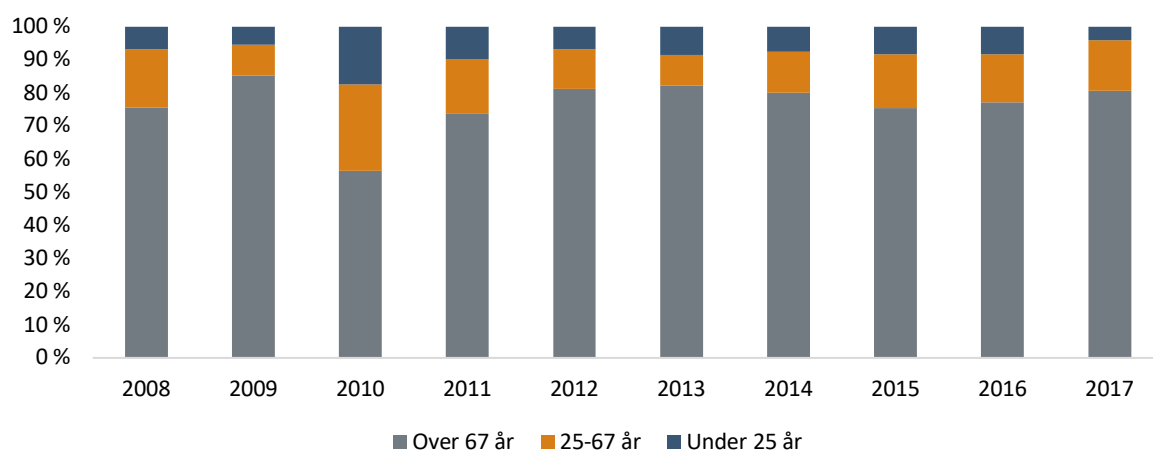
Dersom vi gjør tilsvarende øvelse som over basert på målgruppens alderssammensetning finner vi at flesteparten av omsorgsplassene er tiltenkt personer over 67 år (83 prosent), etterfulgt av 15 prosent til personer i

<sup>18</sup> Vi ser på de prosjektene som kun omfatter enten omsorgsboliger eller sykehjemsplasser. For gruppen prosjekter som omfatter begge deler er fordelingen av målgruppen relativt lik den vi finner for sykehjemsplasser.

aldersgruppen 25-67 år, se Figur 5.9. Denne fordelingen gjenspeiles i de enkelte årene også, med unntak av 2010 (se Figur 5.10). Da var en mindre andel av omsorgsplassene tiltenkt personer over 67 år, til fordel for de to yngre aldersgruppene.

**Figur 5.9 Tilsagn til antall heldøgns omsorgsplasser fordelt etter aldersgruppe for perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister**

**Figur 5.10 Tilsagn til antall heldøgns omsorgsplasser fordelt etter aldersgruppe og år for perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister**



#### 5.4. Tilsagn etter type tiltak

Investeringsstilskuddet kan benyttes til en rekke type tiltak. Kommunene kan velge å søke om finansiering til nybygg, utbedring eller ombygging av eksisterende bygg eller kjøp og eventuelt utbedring av eksisterende bygg. Et prosjekt kan omfatte mer enn ett tiltak, og dette er tilfelle for 132 prosjekter. Figur 5.11 viser hvilke typer tiltak det er søkt om støtte til. I underkant av 60 prosent av prosjektene har fått tilsagn om støtte til oppføring av nybygg, mens 27 prosent av prosjektene har fått støtte til utbedring eller ombygging av eksisterende bygg. For i overkant av en tiendedel av prosjektene vet vi ikke, basert på informasjonen som foreligger i tilskudsregisteret,



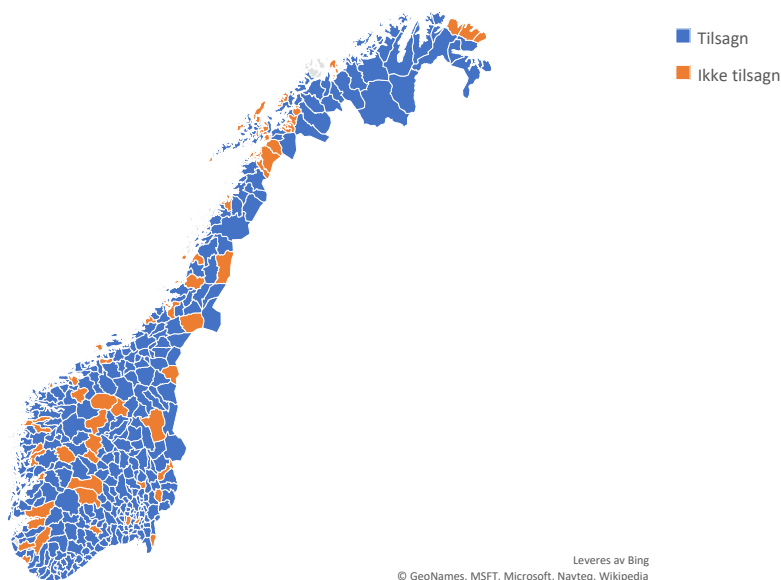
hvilken type tiltak investeringstilskuddet finansierer.<sup>19</sup> Dette gjelder kun prosjekter som utelukkende gir støtte til finansiering av fellesareal.

Figur 5.11 Prosjekter med finansiering etter type tiltak for perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister

## 5.5. Hva kjennetegner kommuner som i større grad har benyttet seg av investeringstilskudd?

I Figur 5.12 har vi identifisert hvilke kommuner som har søkt og fått tilsagn om investeringstilskudd over evalueringsperioden 2008-2017. Flesteparten av kommunene har benyttet seg av investeringstilskuddet over tiårsperioden (90 prosent). 42 kommuner har verken sendt inn forespørsel eller søknad, mens 23 kommuner har aldri fått tilsagn grunnet annullering eller avslag av henholdsvis forespørsel eller søknad.<sup>20</sup>

Figur 5.12 Kommuner med tilsagn om investeringstilskudd i perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister

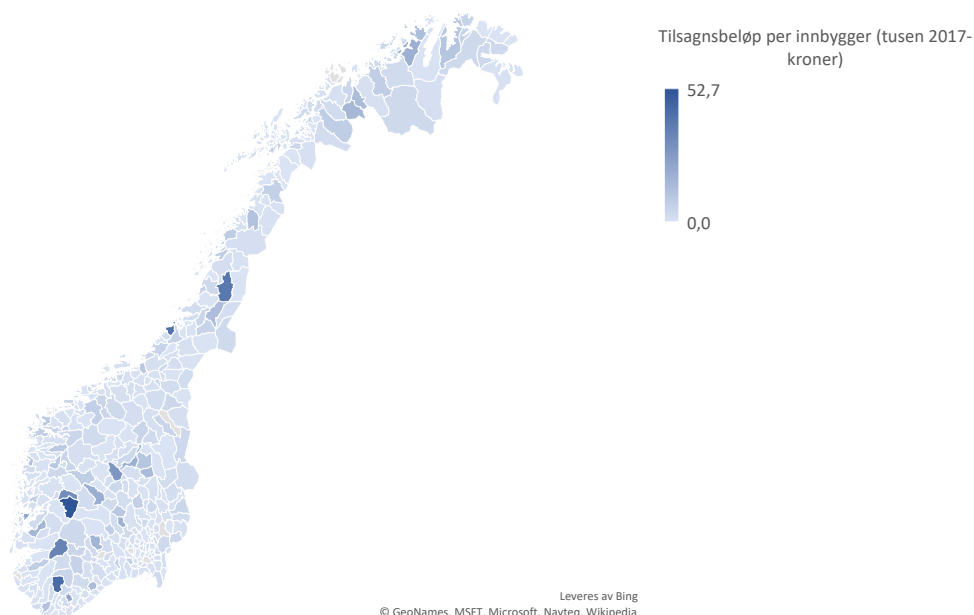


<sup>19</sup> Informasjon om dette kan foreligge i sakene i Husbankens arkivsystem, men dette har vi ikke tilgang på.

<sup>20</sup> Kommuner kan ha søkt om investeringstilskudd i samråd med andre kommuner (interkommunalt samarbeid), men dette fanger ikke tilskudsregisteret opp. Det er i så fall vertskommunen som søker om investeringstilskudd.

Videre er det store variasjoner i hvor mye tilskudd hver enkelt kommune har fått tilsagn om over tiårsperioden 2008-2017 per innbygger. Figur 5.13 viser at enkelte kommuner skiller seg ut med et høyt samlet tilsagnsbeløp per innbygger. Det er naturlig at det er store variasjoner mellom kommuner, da større investeringer som investeringstilskuddet skal utløse foretas relativt sjelden, og da særlig i små kommuner. Videre sier ikke dette kartet noe om det faktiske behovet for tilskudd, da dette vil avhenge av befolkningssammensetningen, (kvaliteten på) den eksisterende bygningsmassen og tilbudet av andre pleie- og omsorgstjenester.

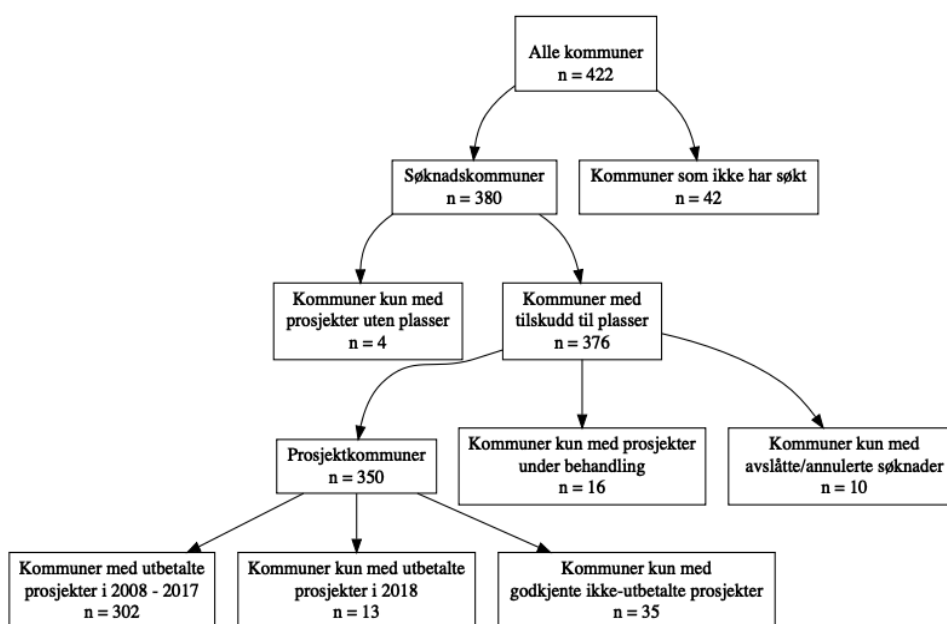
**Figur 5.13 Samlet tilsagnsbeløp (tusen 2017-kroner) per innbygger for hver kommune over perioden 2008-2017. Kilde: Husbankens tilskudsregister**



### Beskrivende analyse av kommuner etter grad av utnyttelse av investeringstilskuddet

For å undersøke hva som karakteriserer kommuner som i større og mindre grad har benyttet seg av tilskuddsordningen har vi brukt samme tilnærming som i Borge og Haraldsvik (2006). Vi har gruppert kommunene i åtte tilnærmet like store grupper basert på grad av utnyttelse av investeringstilskuddet i perioden 2008-2017. Grupperingen er basert på hvor mange heldøgns omsorgsplasser per 1000 innbyggere kommunen har fått tilskudd eller tilsagn om tilskudd til, og tar dermed ikke hensyn til tilskudd som kun har gått til fellesareal eller dagaktivitetstilbud. Når vi kun ser på tilskudd som har gått til bygging eller rehabilitering av heldøgns omsorgsplasser er det 72 kommuner som enten ikke har søkt eller ikke har fått tilsagn. Av disse er det 42 kommuner som ikke har søkt, 10 kommuner har kun avslåtte eller annullerte søknader, 4 kommuner har kun søknader uten omsorgsplasser og 16 kommuner har kun søknader under behandling. Et flytdiagram som illustrerer kommunenes søknadsstatus basert på informasjonen i tilskudsregisteret i perioden 2008-2017 er vist i Figur 5.14.

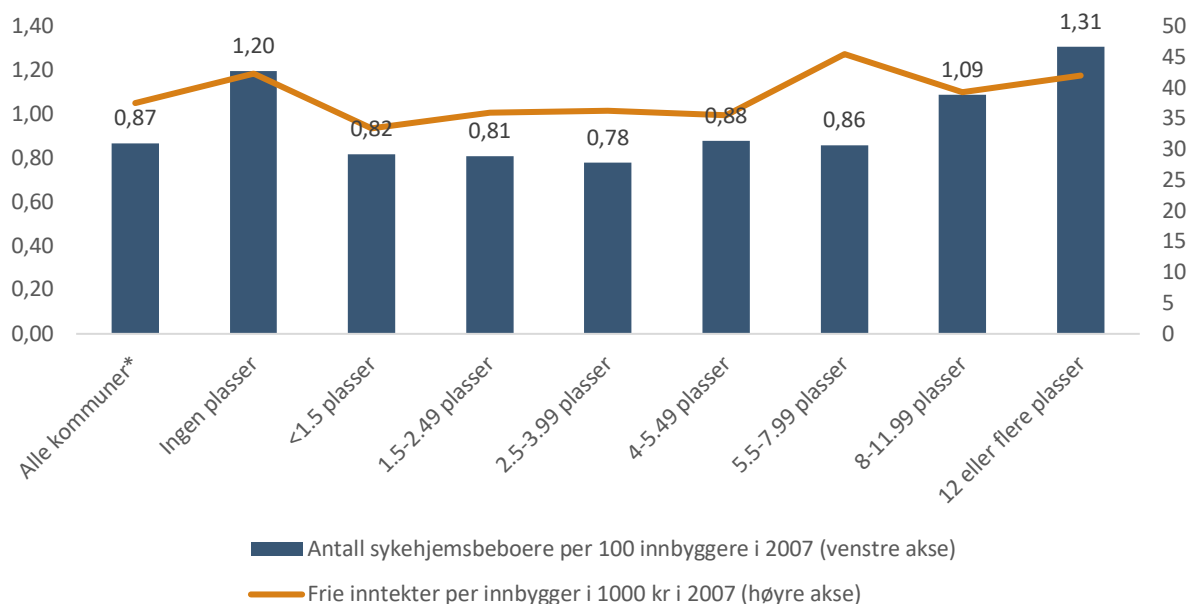
Figur 5.14 Flytdiagram som viser søknadsstatus for 422 kommuner basert på Husbankens tilskudsregister (2008-2017)



Vi har koblet informasjon fra tilskudsregisteret med informasjon fra KOSTRA for å beskrive standarden på pleie- og omsorgstilbudet i kommunen, kommuneøkonomi og demografi i 2007, og hvordan ulike karakteristikk ved kommunene er korrelert med grad av utnyttelse av investeringstilskuddet. Vi har beregnet vektete gjennomsnitt og utelatt Oslo og Bergen fra analysene for å unngå at de to største kommunene driver resultatene. Detaljerte resultater er vist i Vedlegg E.

I likhet med Borge og Haraldsviks analyse av handlingsplan for eldreomsorgen finner vi den høyeste institusjonsdekningen før investeringstilskuddet ble innført i gruppen som ikke har benyttet seg av investeringstilskudd og gruppen kommuner som har mottatt tilskudd eller tilsagn om tilskudd til 12 eller flere plasser per 1000 innbyggere. Begge gruppene har også relativt høye frie inntekter per innbygger, som vist i Figur 5.15. I gruppene mellom ser det ut til å være en tendens til at kommuner med høyere institusjonsdekning før tilskuddsordningen ble innført i større grad har benyttet seg av ordningen og tilsvarende for kommuner med høyere frie inntekter per innbygger.

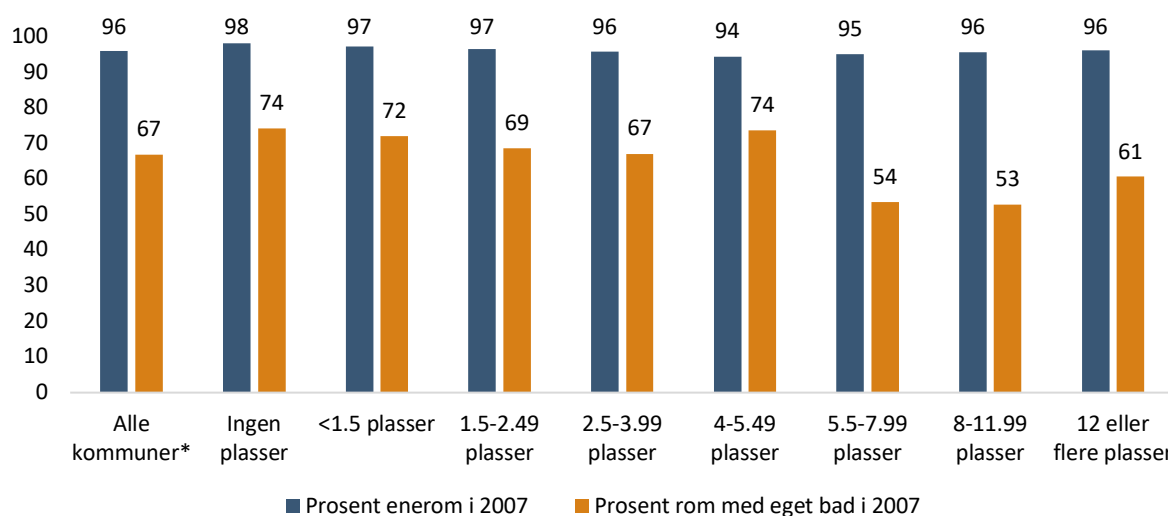
**Figur 5.15** Vektet gjennomsnitt for institusjonsdekning, definert som antall sykehjemsbeboere per 100 innbyggere og frie inntekter per innbygger i 1000 kroner i 2007 for kommuner gruppert etter utnyttelse av investeringstilskuddet (i plasser per 1000 innbyggere). Kilde: Husbankens tilskudsregister og KOSTRA



\*Oslo og Bergen er utelatt fra analysene og gjennomsnittene er vektet med befolkning.

Vi har også beregnet gjennomsnitt for andel enerom og andel rom med eget bad i sykehjem i 2007, som vist i Figur 5.16. I motsetning til Borge og Haraldsvik (2006) ser vi ikke et tydelig mønster når det kommer til eneromsandel og grad av utnyttelse av tilskuddsordningen. De tre siste gruppene med høyest utnyttelse av investeringstilskuddet har relativt lavere gjennomsnittlig andel rom med eget bad sammenlignet med gruppene med lavere utnyttelse.

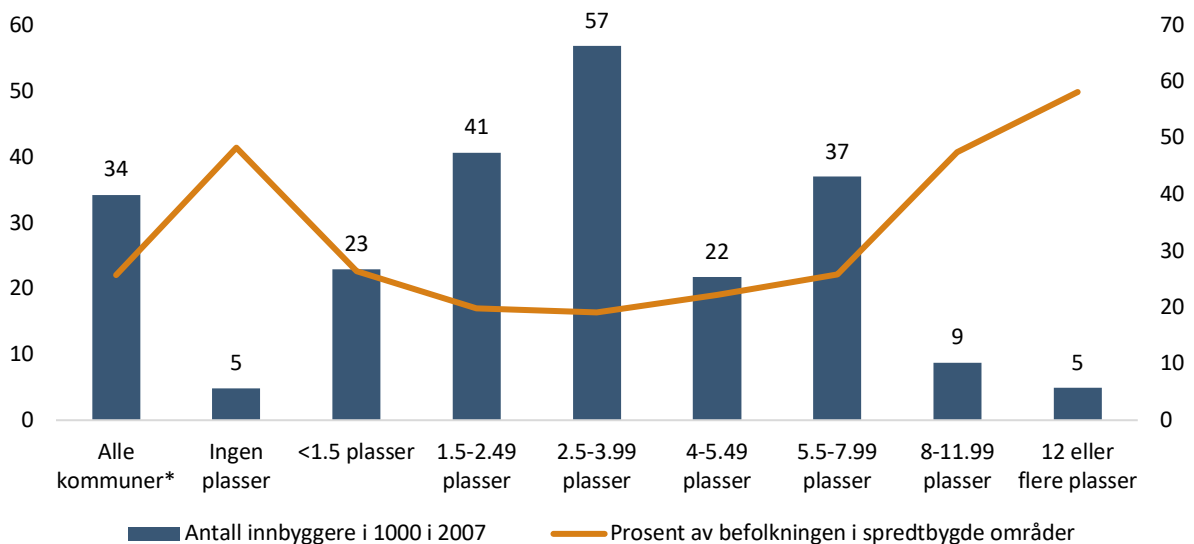
**Figur 5.16** Vektet gjennomsnitt for andel enerom og andel rom med eget bad i 2007 for kommuner gruppert etter utnyttelse av investeringstilskuddet (i plasser per 1000 innbyggere). Kilde: Husbankens tilskudsregister og KOSTRA



\*Oslo og Bergen er utelatt fra analysene og gjennomsnittene er vektet med befolkning.

Gruppen med henholdsvis lavest og høyest utnyttelse av investeringstilskuddet ser ut til å omfatte kommuner med relativt få innbyggere og det ut til å være en omvendt u-formet sammenheng mellom antall innbyggere og antall tilskuddsplasser, som vist i Figur 5.17. Motsatt ser vi en u-formet sammenheng mellom andelen av befolkningen i spredtbygde strøk og antall tilskuddsplasser per 1000 innbyggere.

**Figur 5.17 Vektet gjennomsnitt for antall innbyggere i 1000 (venstre akse) og prosent av befolkningen i spredtbygde områder (høyre akser) i 2007 for kommuner gruppert etter utnyttelse av investeringstilskuddet (i plasser per 1000 innbyggere). Kilde: Husbankens tilskudsregister og KOSTRA**



\*Oslo og Bergen er utelatt fra analysene og gjennomsnittene er vektet med befolkning.

I likhet med funnene knyttet til handlingsplan for eldreomsorgen finner vi at kommunene som i minst grad og i størst grad har utnyttet tilskuddsordningen er små kommuner med spredt bosetting og høy dekningsgrad i forkant av innføringen av tilskuddet. Forskjellen mellom disse to gruppene ser ut til å være at gruppen med høy utnyttelse har relativt lavere standard på omsorgsplassene dersom vi ser på andel rom med eget bad. Dermed kan det se ut til at utnyttelse av investeringstilskuddet til en viss grad er basert på behov, i hvert fall for kvalitetsforbedring. På den andre siden har gruppen med nest lavest utnyttelse av investeringstilskuddet lavere enn gjennomsnittlig institusjonsdekning i forkant av innføringen av tilskuddsordningen, og det ser ut til at graden av utnyttelse stiger med institusjonsdekningen blant kommunene som har mottatt tilskudd. Dermed ser det ikke ut til at kommunene med behov for å øke tilbudet klarer å utnytte tilskuddsordningen, noe som kanskje kan forklares av det relativt lave inntektsnivået i gruppene med lav utnyttelse. Vi finner at institusjonsdekning og økonomisk handlingsrom, målt ved frie inntekter, før innføringen av tilskuddet er positivt korrelert med en korrelasjonskoeffisient på 0.47. Investeringstilskuddet dekker kun en andel av investeringskostnaden og dersom plassene som finansieres med tilskuddet fører til netto tilvekst medfører det også økte driftsutgifter for kommunen. En annen mulighet er at kommunene satser på andre tiltak enn heldøgnsomsorg. Tabell E.1 i vedlegg E viser imidlertid at kommunene med lav institusjonsdekning også har relativt lav hjemmetjenestedeckning. Vi har ikke hatt mulighet til å vurdere hvorvidt kommunene har imøtegått behovet ved hjelp av andre tiltak lenger ned i omsorgstrappen.

For å se nærmere på samvariasjonen mellom grad av utnyttelse av ordningen og karakteristikker ved kommunene før tilskuddet ble innført har vi også gjort en regresjonsanalyse med totalt antall tilskudds- eller tilsagnsplasser ved utgangen av 2017 per 1000 innbyggere som avhengig variabel, og kommunekaraktistikker

i 2007 som forklaringsvariabler. Vi har igjen utelatt Oslo og Bergen fra analysene og vektet med innbyggertall. Resultatene er vist i Tabell 5.1.

**Tabell 5.1 Regresjonsanalyse av sammenhenger mellom kommunekarakteristikker i 2007 og totalt antall godkjente plasser (plasser med tilskudd eller tilsagn om tilskudd) per 1000 innbyggere ved utgangen av 2017. Vektet med befolkningstall, Oslo og Bergen er utelatt fra analysen. Kilde: Husbankens tilskudsregister og KOSTRA**

	Antall godkjente plasser per 1000 innbyggere i 2017	Antall godkjente plasser per 1000 innbyggere i 2017	Antall godkjente plasser per 1000 innbyggere i 2017	Antall godkjente plasser per 1000 innbyggere i 2017
Frie inntekter per innbygger i 1000 kr	0.044** (0.015)		0.032* (0.014)	0.033* (0.014)
Andel enerom		-0.037 (0.028)	-0.033 (0.025)	-0.048 (0.027)
Andel rom med eget bad		-0.014* (0.006)	-0.015* (0.006)	-0.016** (0.006)
Antall sykehjemsbeboere per 100 innbyggere		2.031*** (0.587)	1.989*** (0.564)	1.643* (0.691)
Antall mottakere av hjemmetjenester per 100 innbyggere		0.069 (0.185)	-0.040 (0.185)	-0.238 (0.241)
Antall innbyggere, i 1000				-0.003 (0.005)
Andel av befolkningen 80 år og eldre				-14.500 (25.477)
Andel av befolkningen 80+, fremskriving 2040				3.515 (14.216)
Andel av befolkningen i spredtbygde områder				0.024* (0.011)
Konstant	2.155*** (0.555)	6.259* (2.562)	5.153* (2.392)	7.578** (2.816)
Observasjoner	419	392	391	391

*Robuste standardfeil i parentes*

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Den andre kolonnen i tabellen viser en positiv og statistisk signifikant sammenheng mellom frie inntekter og antall godkjente plasser. I kolonne tre ser vi på sammenhengen med ulike mål på pleie- og omsorgstilbudet i kommunen før tilskuddsordningen ble innført. Vi ser at det er en negativ og statistisk signifikant sammenheng mellom andel rom med eget bad i 2007 og antall godkjente plasser i løpet av tilskuddsperioden, mens det er en positiv og signifikant sammenheng mellom institusjonsdekningen og antall godkjente plasser. Dette er i tråd med funnene fra grupperingsanalysen over. Begge disse sammenhengene er fortsatt signifikante når vi kontrollerer for frie inntekter i kolonne fire, og vi ser fortsatt en positiv og signifikant sammenheng mellom frie inntekter per innbygger i 2007 og utnyttelse av tilskuddsordningen. En mulig forklaring på at det ser ut til å være en positiv

sammenheng mellom institusjonsdekning før ordningen ble innført og grad av utnyttelse, kan være at en høy institusjonsdekning også betyr at kommunen har flere plasser med rehabiliteringsbehov.

I siste kolonne introduserer vi kontroller for demografi og bosettingsmønster, og vi ser at sammenhengene mellom utnyttelse av tilskuddsordningen og henholdsvis inntekt, andel rom med eget bad og institusjonsdekning fortsatt holder. I tillegg ser vi en positiv og signifikant sammenheng med andel av befolkningen i spredtbygde områder. Ett prosentpoeng høyere institusjonsdekning i 2007 (målt i antall beboere i sykehjem per 100 innbyggere) er i snitt korrelert med 1,6 flere tilskuddsplasser per 1000 innbyggere, mens 1000 kroner mer per innbygger i frie inntekter i snitt er korrelert med 0,03 flere plasser per 1000 innbyggere. Til sammenligning er gjennomsnittlig antall tilskuddsplasser per 1000 innbyggere 4,77. Som tidligere nevnt kan den positive sammenhengen mellom kommunens frie inntekter og grad av utnyttelse av investeringstilskuddet sannsynligvis forklares ved at investeringstilskuddet kun dekker deler av investeringskostnadene, og ingen av de økte driftskostnadene som medfølger i tilfeller hvor investeringene fører til netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser i kommunen. Kommunenes økonomiske handlingsrom før innføringen av ordningen henger også sammen med institusjonsdekningen, slik at dette til en viss grad kan forklare den positive sammenhengen mellom institusjonsdekningen i 2007 og grad av utnyttelse av ordningen.<sup>21</sup> Sammenhengen kan imidlertid ikke forklares av bedre økonomiske rammebetingelser alene, ettersom sammenhengen fortsatt gjelder når vi kontrollerer for frie inntekter. Kanskje kan dette blant annet forklares av at tilskuddsordningen i stor grad har blitt brukt til fornying, og at kommuner med høy dekningsgrad også har hatt et større behov for rehabilitering. Dette støttes av at kommunene med høyere grad av utnyttelse av ordningen i snitt har lavere andel rom med eget bad i 2007, som vist i grupperingsanalysen.

Det er også interessant å se nærmere på undergrupper av kommunene som ikke har mottatt tilskudd til omsorgsplasser i perioden vi ser på. Vi har sammenlignet de 42 kommunene som ikke har søkt om investeringstilskudd med resten av kommunene for å undersøke hva som karakteriserer kommuner som ikke har søkt. Resultatet er vist i Tabell 5.2.

**Tabell 5.2 Sammenligning av kommunekarakteristikker før tilskuddsordningen ble innført for kommuner som har søkt om investeringstilskudd versus kommuner som ikke har søkt. Kilde: Husbankens tilskudsregister (2008-2017) og KOSTRA (2007)**

	Kommuner som har søkt (n=380)	Kommuner som ikke har søkt (n=42)	Alle (n=422)	(1) vs. (2), p-verdi
Institusjonsdekning, 80+ i 2007	16 (0.32)	19 (1.207)	16 (0.31)	0.004
Hjemmetjenestedekning, 67+ i 2007	19 (0.21)	21 (0.683)	19 (0.20)	0.007
Andel enerom i 2007, prosent	97 (0.30)	98 (0.725)	97 (0.28)	0.274
Andel rom med eget bad i 2007, prosent	68	78	69	0.097

<sup>21</sup> Grupperingsanalysen viser at denne sammenhengen ikke nødvendigvis er lineær, ettersom gruppen som ikke har mottatt tilskudd i snitt også har høyere enn gjennomsnittlig institusjonsdekning før ordningen ble innført. Blant gruppene som har mottatt tilskudd ser vi imidlertid også i grupperingsanalysen en positiv sammenheng mellom institusjonsdekning og antall tilskuddsplasser.

	(1.85)	(5.546)	(1.76)	
Antall innbyggere i 2007, i 1000	12 (1.75)	3 (0.362)	11 (1.58)	0.077
Frie inntekter per innbygger i 2007	42 011 (596)	50 505 (2103)	42 839 (587)	0.000
Andel av befolkningen 80 år og eldre i 2007, prosent	6 (0.001)	7 (0.002)	6 (0.001)	0.000
Andel av befolkningen i spredtbygde områder i 2007, prosent	47 (1.38)	61 (4.51)	49 (1.32)	0.003

*Gjennomsnitt for hver gruppe med standardfeil i parentes, samt for alle kommuner samlet. Siste kolonne viser p-verdier for t-test av forskjellen mellom gjennomsnittene for hver variabel mellom de to gruppene. Institusjonsdekning 80+ er antall sykehjemsbeboere per 100 innbyggere 80 år og eldre. Hjemmetjenestedeckning 67+ er mottakere av hjemmetjenester per 100 innbyggere 67 år og eldre.*

Vi ser at gjennomsnittlig institusjonsdekning i 2007 er signifikant høyere i gruppen som ikke har søkt (19 prosent) versus gruppen som har søkt (16 prosent). Vi ser også at kommunene som ikke har søkt i snitt har høyere hjemmetjenestedeckning, og høyere andel rom med eget bad (marginalt statistisk signifikant). Kommunene som ikke har søkt har også i snitt høyere inntekter, eldre befolkning og mer spredt bosetting. Det er ingen statistisk signifikant forskjell i andel enerom i forkant av tilskuddsordningen. Basert på dette ser det ut til at kommunene som ikke har søkt i snitt har lavere behov fordi de allerede har høy institusjonsdekning og relativt høy kvalitet (i form av høyere andel enerom).

Vi har gjort samme sammenligning av kommunene som har søkt men enten har fått avslag eller annullert søknaden, og resten av kommunene. Dette gjelder kun ti kommuner, og her finner vi ingen statistisk signifikante forskjeller med unntak av høyere andel eldre over 80 år i kommunene med avslag eller annullerte søknader.

#### **Funn fra intervjuer med regionkontorene og fylkesmenn**

Representanten fra ett av regionkontorene peker på at noen kommuner ikke benytter seg av ordningen fordi de ikke har økonomien til å følge opp kravene tilknyttet investeringstilskuddet. I stedet velger de den løsningen de har midler til. Dette bildet tegnes også av en av fylkesmennene som viser til at er flere små kommuner i regionen som har behov for å rehabilitere bygningsmassen, men som ikke har økonomi til å dekke den resterende andelen av investeringskostnaden, slik investeringstilskuddet fordrer. Dette understøtter til dels funnet over om at kommuner som har fått tilskudd til relativt få omsorgsplasser per innbygger gjennom tilskuddsordningen har dårligere økonomi og høyt behov (lav institusjonsdekning), samtidig som kommunene som ikke har mottatt investeringstilskudd over evalueringsperioden ser ut til å ha mindre behov, som diskutert over.

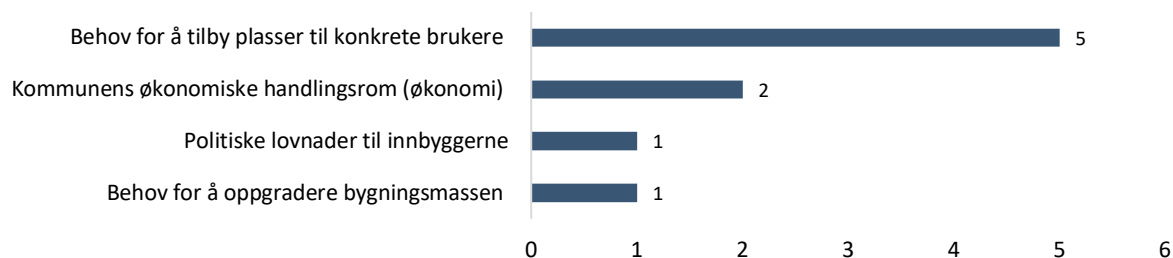
#### **Funn fra spørreundersøkelse og intervjuer med kommuner**

Det er sendt ut spørreundersøkelse til de 42 kommunene som ikke har søkt om tilskudd til sykehjem og omsorgsboliger gjennom Husbankens ordning siden 2008, og ni kommuner har svart på denne spørreundersøkelsen. Alle ni kommunene sier de kjenner til Husbankens investeringstilskudd, og av disse er det fire som har bygget eller rehabilitert omsorgsplasser den siste tiårsperioden uten tilskudd fra Husbanken. Tre av disse fire har installert velferdsteknologi, to har gjort investeringer i dagtilbud, én i døgnomsorgsplasser, to i fellesområder og én har rehabilitert eksisterende heldøgns omsorgsplasser. Kun én har søkt om støtte til hele eller deler av prosjektet gjennom andre ordninger enn Husbanken, uten at det er spesifisert hvilken ordning



dette gjelder. Vi har spurt kommunene hva som er de viktigste faktorene som påvirker kommunens beslutninger om å gjøre investeringer i heldøgns omsorgsplasser. Som vist i Figur 5.18, ser vi at det er behovet for å tilby plasser til konkrete brukere som styrer flesteparten av de ni kommunene.

**Figur 5.18 Svar på hvilke faktorer som i størst grad påvirker kommunene som ikke har søkt om tilskudd til sine investeringsbeslutninger, oppgitt etter antall kommuner. Basert på svar fra ni kommuner som ikke har søkt om investeringstilskudd i perioden 2008-2017.**



To av kommunene som ikke har søkt om investeringstilskudd er også intervjuet, én større kommune med over 10 000 innbyggere og én liten kommune med under 1000 innbyggere. Begge kommunene har sykehjem og omsorgsboliger som er bygget etter 2000, den ene fra 2001 og den andre fra 2005. Videre trekker begge frem at de har relativt høy dekning i sykehjemsplasser per innbygger – den ene har hatt ledige plasser i nesten hele perioden frem til nå, men vurderer å bygge ut innen kort tid. Begge kommunene forteller imidlertid også at de snart ønsker å ruste opp plassene både i kvalitet og i antall og at de mangler velferdsteknologi, men ønsker å investere i dette fremover. En sier «Vi arbeider med hva slags omsorgsplasser vi skal bygge for fremtiden og hvordan vi skal få et best mulig tilbud både for de som får hjelp i hjemmet og for de som bor på institusjon. Da blir velferdsteknologi viktig». Også i spørreundersøkelsen oppgir en av kommunene som ikke har søkt om tilskudd at de fullførte byggeprosjekter før 2008: «Kommunen fullførte flere byggeprosjekter i 2008. Det er nå behov for å bygge flere omsorgsboliger i årene fremover. Dette er nedfelt i boligstrategi og boligsosial handlingsplan».

## 6. Har investeringstilskuddet ført til netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser?

I dette kapitlet forsøker vi å svare på det første evalueringsspørsmålet, om hvorvidt investeringstilskuddet kan sies å ha gitt netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser. Svarene fra spørreundersøkelsen til kommunene tyder på at investeringstilskuddet har høy addisjonalitet, dvs. at en stor andel av investeringene ikke ville funnet sted uten tilskuddet, eller ville resultert i bygging/rehabilitering av færre heldøgns omsorgsplasser. En beskrivende analyse av endringen i antall sykehjemsplasser i perioden 2008-2017 opp mot antall sykehjemsplasser som er finansiert med tilskudd i samme periode, tyder imidlertid på at det er liten grunn til å forvente netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser som følge av investeringstilskuddet. I tråd med dette, finner vi med utgangspunkt i en hendelseanalyse at gjennomsnittlig antall sykehjemsplasser per 1000 innbyggere øker i året tilskuddet blir utbetalt, sammenlignet med året før, men at denne økningen ikke er vedvarende. Dette tyder på at investeringstilskuddet i stor grad benyttes til å erstatte eksisterende heldøgns omsorgsplasser. Vi finner heller ikke en varig økning i antall beboere i heldøgnsbemannede omsorgsboliger etter utbetaling av tilskudd.

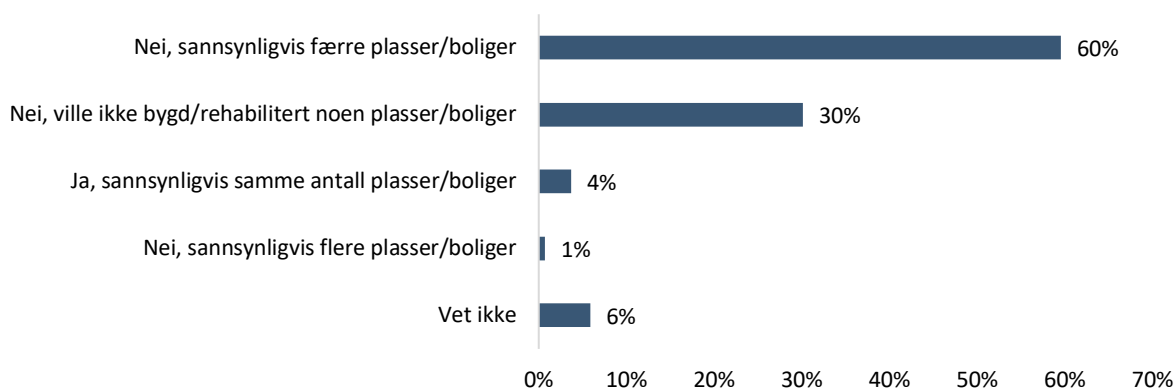
Den beskrivende analysen i forrige kapittel viser at investeringstilskuddet har finansiert 9 723 sykehjemsplasser og 7 835 heldøgns omsorgsboliger mellom 2008 og 2017. For at investeringstilskuddet skal føre til netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser må de nye omsorgsplassene komme i tillegg til eksisterende plasser og ikke erstatte plasser som avvikles. Vi har forsøkt å avdekke effekter av investeringstilskuddet på antall heldøgns omsorgsplasser på ulike måter.

### 6.1. Hva er tilskuddsordningens addisjonalitet?

Tilskuddsordningens addisjonalitet er et uttrykk for i hvilken grad investeringstilskuddet utløser innsats og handlinger hos kommunene som ikke ville skjedd dersom de ikke hadde fått støtte. Dersom investeringene hadde blitt gjennomført i samme skala, på samme tidspunkt og med samme kvalitet uten investeringstilskuddet har ikke tilskuddsordningen bidratt til å nå sine mål, uavhengig av hvor gode prosjektene som er gjennomført med tilskudd er. Dersom addisjonaliteten er lav, fyller altså tilskuddet en oppgave som uansett ville blitt gjennomført med andre tilgjengelige midler. Vi har spurt kommuner som har mottatt tilskudd om å se for seg en situasjon uten investeringstilskuddet. Vi har bedt respondentene om å tenke på det siste prosjektet de var involvert i for å få mest mulig konkret informasjon. På spørsmål om hvorvidt kommunen ville bygget/rehabiliteret like mange plasser/boliger uten investeringstilskuddet svarer 60 prosent av respondentene at de sannsynligvis ville bygget færre plasser/boliger, mens 30 prosent sier at de ikke ville bygget noen plasser/boliger i en situasjon uten investeringstilskuddet, se Figur 6.1. Disse svarene indikerer høy addisjonalitet, det vil si at en stor del av investeringene i heldøgns omsorgsplasser som er gjort med investeringstilskuddet ikke ville funnet sted uten tilskuddet. Dette funnet støttes av dybdeintervjuene med kommunene som har mottatt tilskudd. Her er respondentene spurt om å svare for de to siste prosjektene de var involvert i, og for de aller fleste betegnes tilskuddet som «*helt avgjørende*» for at prosjektet kunne gjennomføres. I enkelte tilfeller forteller respondentene at prosjektet var såpass nødvendig at det nok ville blitt gjennomført uansett, og at de er forpliktet til å yte slike tjenester. Men her legges det i alle tilfeller til at prosjektet enten ville blitt gjennomført med lavere kvalitet, eller at prosjektgjennomføring ville ført til høyere leie for beboerne. En av kommunene svarte at «*Det var avgjørende. Kommunestyret spilte inn som avgjørende at vi fikk tilsagnet. Hvis ikke ville vi ikke gått videre med prosjektet.*» Når vi tolker svarene fra spørreundersøkelsen og i intervjuene må vi være bevisste på at det er

en viss fare for strategisk svargiving. Kommuner kan for eksempel overdrive viktigheten av tilskuddet for hvorvidt prosjekter blir gjennomført, for å gi et mer positivt inntrykk av ordningen enn det er grunnlag for. Det kan også være vanskelig for respondenter å vurdere hvilke politiske prioriteringer som ville blitt gjort i fravær av tilskuddet. Likevel mener vi svarene gir et grunnlag for å diskutere addisjonaliteten til ordningen.

**Figur 6.1 Svar på spørsmål om hvorvidt kommunen ville bygget/rehabiliteret like mange plasser/boliger i en situasjon uten investeringstilskuddet. Basert på svar fra 136 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.<sup>22</sup>**

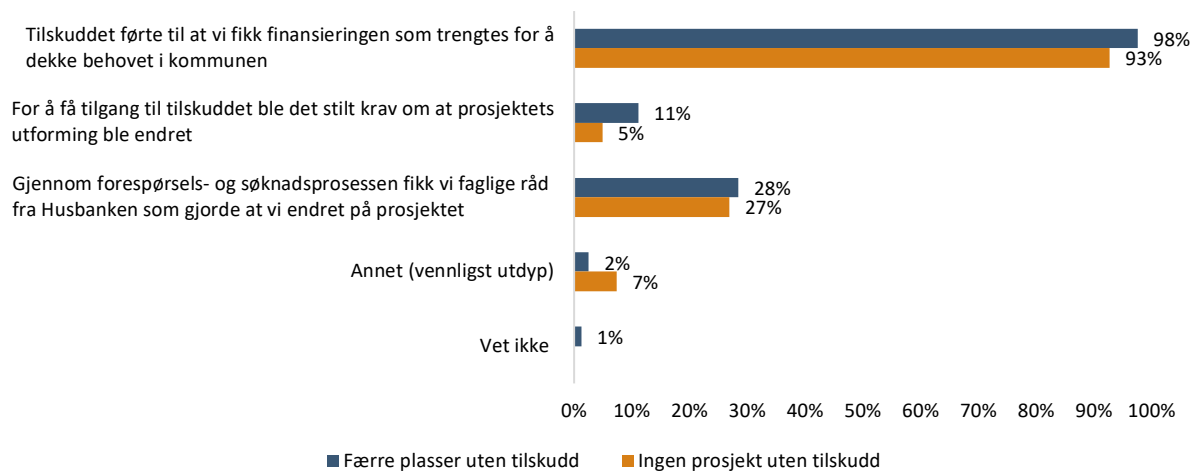


For respondentene som oppgir at de ville bygget færre plasser eller ikke gjennomført prosjektet i det hele tatt uten tilskudd, er begrunnelsene vist i Figur 6.2. Merk at det var mulig å oppgi mer enn én begrunnelse, dermed summeres ikke andelene til 100 prosent. De fleste respondentene fra begge grupper oppgav finansiering som en viktig årsak til at tilskuddet førte til at flere plasser kunne bygges eller rehabiliteres, eller at prosjektet kunne gjennomføres. Finansiering trekkes også fram i intervjuene som en viktig grunn til at prosjektet ville blitt gjennomført. Av disse er det imidlertid flere som nevner at tilskuddet har medført færre omsorgsplasser enn hva de i utgangspunktet prosjekterte for. Dette henger sammen med at Husbanken stiller andre krav til antallet plasser som er samlokalisert enn hva kommunen selv mener er hensiktsmessig. Særlig er det bykommuner med begrenset tomteplass som trekker frem dette som en problemstilling. Disse vil gjerne utnytte tomtene sine godt og har måttet redusere antallet omsorgsplasser til det de opplevde at var et maksantall på åtte, deriblant for personer med utviklingshemming.

---

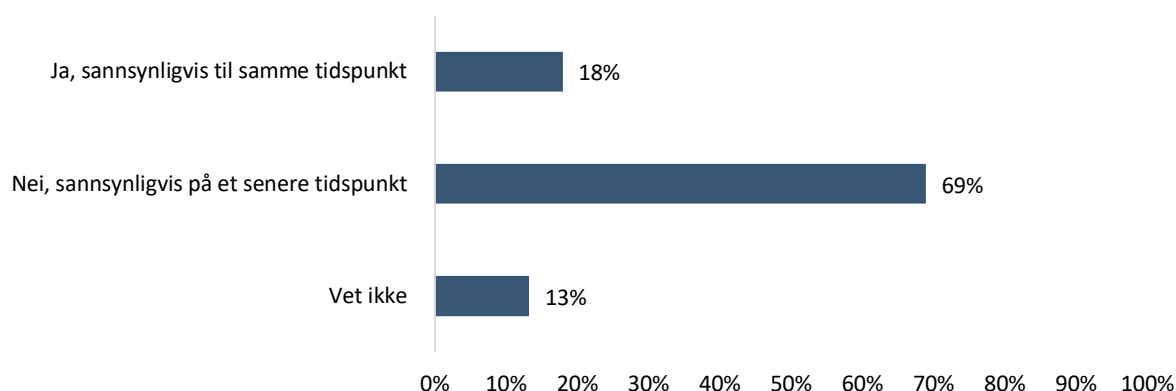
<sup>22</sup> Respondentene ble innledningsvis bedt om å klassifisere prosjektet de sist var involvert i. Dette spørsmålet ble kun stilt til respondenter som svarte at det siste prosjektet de var involvert i inkluderte bygging eller rehabilitering av heldøgns omsorgsplasser. Dette gjelder 136 av de 149 respondentene som besvarte undersøkelsen.

**Figur 6.2 Kommunenes begrunnelse for hvorfor prosjektet ikke ville blitt gjennomført eller ville blitt gjennomført med færre plasser i en situasjon uten investeringstilskudd. Basert på svar fra 122 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.**



På spørsmål om hvorvidt prosjektet ville blitt gjennomført til samme tidspunkt i en situasjon uten investeringstilskuddet svarer et klart flertall (69 prosent) at prosjektet sannsynligvis ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt, som vist i Figur 6.3. Dette tyder også på høy grad av addisjonalitet. Ingen av kommunene sier at de ville gjennomført prosjektet på et tidligere tidspunkt. I dybdeintervjuene avviker svarene noe fra svarene i spørreundersøkelsen. Mens flere sier de nok ville gjennomført prosjektet på et senere tidspunkt fordi finansieringen ikke ville vært på plass, er det også noen som sier de har fremskyndet prosjektsøknadene sine etter dialog med Husbanken. Dette er blant annet fordi Husbankens krav er blitt endret underveis, deriblant kravet om netto tilvekst, og at søknadene har måttet komme inn før endringer i disse kravene.

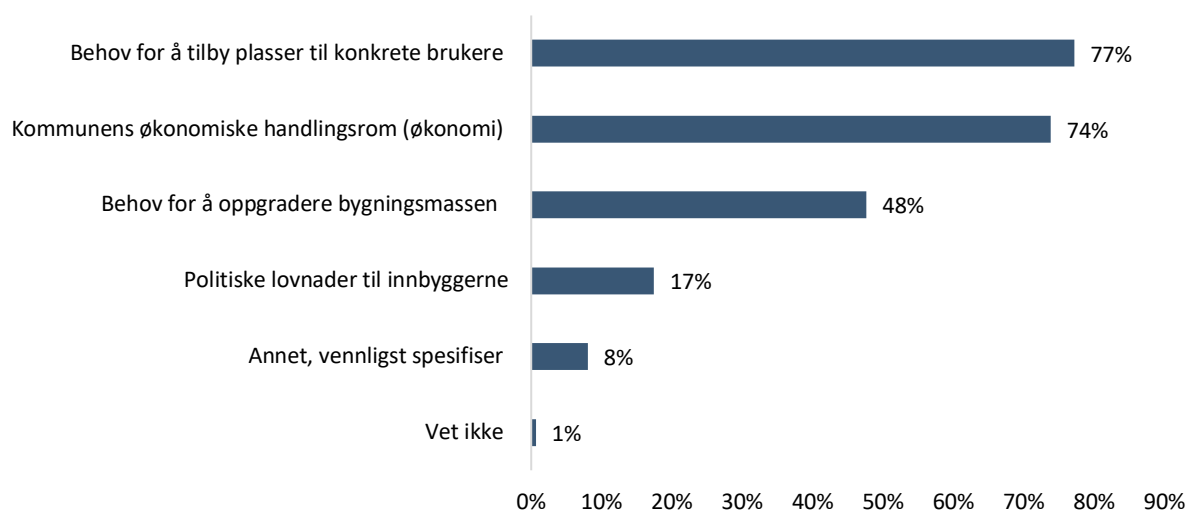
**Figur 6.3 Svar på spørsmål om hvorvidt kommunen ville gjennomført prosjektet på samme tidspunkt i en situasjon uten investeringstilskudd. Basert på svar fra 106 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.**



Vi har også stilt mer overordnede spørsmål om betydningen av investeringstilskuddet for å avdekke graden av addisjonalitet. På spørsmålet om tilskuddsordningen har påvirket beslutninger i kommunen om å bygge eller rehabilitere heldøgns omsorgsplasser over den siste tiårsperioden, svarer 77 prosent av kommunene ja. Nesten samtlige nevner finansiering som årsaken til at investeringstilskuddet har påvirket beslutninger om å gjøre investeringer. Vi har også stilt spørsmål om hva som er de(n) viktigste faktore(n)e som påvirker kommunens beslutninger om å gjøre investeringer i heldøgns omsorgsboliger og sykehjem, som vist i Figur 6.4. 77 prosent av

respondentene oppgir behov for å tilby plasser til konkrete brukere som en av de viktigste faktorene, mens kommunens økonomiske handlingsrom nevnes nest hyppigst, hos 74 prosent av respondentene. I underkant av halvparten av respondentene nevner behov for å oppgradere bygningsmassen. Blant respondentene som nevner andre grunner er det behovet for heldøgns omsorgsplasser som oftest nevnes. Økonomi og behov for flere plasser nevnes også hyppig i dybdeintervjuene som er gjennomført. I tillegg har flere av prosjektene erstattet sykehjems- eller andre omsorgsplasser av dårlig kvalitet, for eksempel manglende enerom. Flere av prosjektene har også i noen grad rustet opp kommunens velferdsteknologi. I dybdeintervjuene som er gjennomført med kommuner som har mottatt tilskudd, nevner flere behovet for både nye sykehjem og omsorgsboliger og for erstatningsplasser for utdatert bygningsmasse som den viktigste investeringsgrunnen. I tillegg nevnes det at de ønsker å minske uheldig samlokalisering av ulike typer beboere, behov for plasser til spesifikke grupper, og å redusere driftskostnadene.

**Figur 6.4 Svar på spørsmål om hva som er de(n) viktigste faktoren(e) som påvirker kommunenes beslutninger om å gjøre investeringer i heldøgns omsorgsboliger og sykehjem. Basert på svar fra 149 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.**



For å grave dypere i spørsmålet om addisjonalitet har vi også spurt om kommunene som har fått tilsagn hvorvidt de har bygget eller rehabilitert heldøgns omsorgsplasser over den siste tiårsperioden uten investeringstilskudd. Kun 17 respondenter, eller 11 prosent, svarer ja på dette spørsmålet. Av disse begrunner åtte kommuner dette med at prosjektet ikke ville blitt godkjent dersom de hadde søkt, én kommune oppgir at de fikk avslag på tilskudd, mens fem kommuner oppgir ulike krav fra Husbanken som årsak til at de gjennomførte prosjektet uten tilskudd. Kun én respondent oppgir at kommunen ikke kjente til tilskuddsordningen da prosjektet ble gjennomført. Ingen av respondentene i dybdeintervjuene har gjort rehabilitering som går ut over normalt vedlikehold uten tilskudd fra Husbanken.

Kommunene som ikke har søkt om tilskudd fra Husbanken har også fått tilsendt en spørreundersøkelse. Blant de ni kommunene som har besvart undersøkelsen, svarer ingen at de har bygget nye heldøgns omsorgsplasser i perioden. Dette tyder på at kommunene som ikke har søkt om investeringstilskudd heller ikke har fått tilsvarende midler fra andre kilder. Halvparten av kommunene svarer de ikke har bygget flere plasser på grunn av økonomi, mens den andre halvparten ikke har hatt behov for nye plasser. Disse kommunene har også en lignende fordeling i svar på hva som påvirker kommunens investeringsbeslutninger.

### Hva ville skjedd dersom midlene i stedet ble overført som del av rammetilskuddet?

Svarene på spørreundersøkelsen tyder på at tilgang til finansiering har vært den viktigste grunnen til at investeringstilskuddet har ført til investeringer og kvalitetsforbedringer som ikke ville funnet sted i fravær av tilskuddsordningen. Som nevnt i kapittel 3.2 er det mest relevant å sammenligne investeringene kommunene gjør med investeringstilskuddet med en situasjon med innlemming av tilskuddet i rammetilskuddet. Fordelingen av midlene ville da sannsynligvis blitt annerledes, men så lenge økt finansiering er den sentrale årsaken til at investeringstilskuddet utløser aktiviteter er det grunn til å tro at en stor andel av investeringene også ville blitt gjennomført med økt finansiering over rammetilskuddet. Samtidig viste det teoretiske rammeverket at man med økt rammefinansiering forventer lekkasje mot andre tjenester og en mindre økning i tjenesten øremerkingen er rettet mot, med mindre kommunene har helt sammenfallende interesser med staten. Fordelingen av midlene ville vært annerledes ettersom midlene over rammetilskuddet fordeles etter andre kriterier enn investeringstilskuddet, men vi har ikke gjort noen nærmere forsøk på å undersøke hvilke fordelings effekter en innlemming i rammetilskuddet vil kunne få.

I dybdeintervjuene er kommunene spurt om de tror en like stor andel av midlene ville gått til omsorgsplasser dersom de hadde blitt overført gjennom rammetilskuddet i stedet for som et øremerket tilskudd. Ingen av kommunene tror like mye penger da ville blitt brukt, og at kommunene ville gjort andre prioriteringer med de tilgjengelige midlene sine. Flere trekker da spesielt frem prosjekter mot mindre synlige grupper, som for eksempel rusmisbrukere. Kommuner med en trangere økonomisk situasjon er spesielt tydelige på dette. En av representantene svarer at *«Øremerking er en styrke! Jeg frykter at det ville blitt et annet resultat over rammetilskuddet, men jeg vet ikke. Det som ikke er øremerket prioriteres nok annerledes politisk, og politisk sett er kanskje noen grupper sterkere enn andre.»* En annen respondent svarer at *«Da kunne det ha blitt prioritert annerledes. Kommunestyret kunne jo da ha sagt at vi satser på andre ting enn å bygge nye omsorgsboliger. For velferdsteknologiprojektet så kunne de i hvert fall ha sagt at de pengene brukes til noe annet.»* Samtidig svarer en kommune at de tror en overføring over rammetilskuddet ville vært en bedre løsning for prosjektene vedkommende har vært involvert i *«Kommunene er alltid presset på økonomi, og sier sjelden nei til økonomisk støtte. I hovedsak vil jeg si at tilskuddet hjelper kommunen med å få realisert prosjekter, men at det i liten grad påvirker hva vi bygger eller når vi gjør det. Kan hende har tilskuddsordningen vært med på å skru opp kostnadene unødig, særlig i det ene prosjektet jeg har arbeidet med. Her tenker jeg i ettertid at vi burde takket nei og heller valgt en mye bedre tomteutnyttelse enn den Husbanken krevde.»*

Disse svarene, selv om de spriker noe, tyder på at investeringstilskuddet lykkes med å skape incentiver for å vri fokuset over på investeringer i omsorgsplasser, på bekostning av andre områder som ellers ville blitt prioritert. I tråd med det teoretiske rammeverket ville vi forventet en mindre effekt på økning og fornying av omsorgsplasser dersom midlene ble overført som del av rammetilskuddet og kommunenes budsjettbetingelse ville økt generelt for alle områder. Samtidig tilsier også analysene til Borge og Rattsø (2005) at øremerking kan føre til mer ustabil tjenesteproduksjon og påvirke den økonomiske balansen i kommunen.

## 6.2. Har tilskuddsordningen ført til netto tilvekst i heldøgns omsorgsplasser?

For å svare på hvorvidt tilskuddsordningen har ført til netto tilvekst i heldøgns omsorgsplasser ser vi først på utviklingen i antall sykehjemsplasser, og hvordan det samvarierer med innvilget tilskudd. Deretter ser vi på netto tilvekst i omsorgsboliger med heldøgnsbemanning ved å se på utviklingen i antall beboere i omsorgsbolig med heldøgnsomsorg, og hvordan denne størrelsen samvarierer med innvilget tilskudd. Til slutt ser vi på samlet tilbud av sykehjemsplasser og omsorgsboliger med heldøgnsbemanning.

Analysen av sykehjemsplasser gir sannsynligvis mest robust informasjon fordi det er mindre tilfeldig variasjon over tid i antall sykehjemsplasser enn andre tilgjengelige mål på heldøgnsomsorg, som antall beboere i sykehjem og heldøgns omsorgsboliger. For det første blir antall beboere påvirket av demografisk støy (dødsfall, inn- og utskrivninger, osv.). For det andre har sykehjemsplasser blitt målt på samme måte siden begynnelsen av 1990-tallet, mens registreringen av antall beboere endret seg etter innføringen av IPLOS i 2007. Derfor kan man forvente at dette førte til endringer som kun skyldes registreringspraksis, og således ikke bør sees i sammenheng med investeringstilskuddet. For det tredje skiller ikke SSB mellom beboere i omsorgsboliger og omsorgsboliger med heldøgnsbemanning før i 2009. Hvis vi kun hadde fokusert på total dekning av heldøgnsomsorg hadde vi måttet basere analysene på en kortere tidsserie som begynner etter at tilskuddsordningen starter. Det er også avvik mellom SSBs definisjon av omsorgsboliger med heldøgnsbemanning og Husbankens definisjon. Dette diskuteres blant annet i et notat av KS og Helse og omsorgsdepartementet (2017). KOSTRA-statistikken som vi bruker her gir en oversikt over beboere i boliger disponert til pleie- og omsorgsformål med fast tilknyttet personell hele døgnet. Definisjonen er dermed basert på bemanningen av boligen og ikke behovet til beboeren. Husbanken, på den andre siden, har en mindre streng definisjon av omsorgsbolig med heldøgnsomsorg, og «[d]et er ikke noe krav at kommunen må ha en omsorgsbasis i det enkelte prosjekt så lenge denne ligger i boligen(es) nærmiljø» ifølge veilederen til søknadsprosessen (Husbanken, 2018 b). Det er dermed grunn til å tro at vi ikke kan fange opp alle boliger som Husbanken definerer som omsorgsboliger med heldøgnsbemanning ved hjelp av tilgjengelig statistikk. Resultatene for omsorgsboliger må dermed tolkes med forsiktighet, da dette forholdet tilsier at vi underestimerer økningen i antall heldøgns omsorgsboliger.<sup>23</sup>

I alle analysene benytter vi data fra perioden 2005-2017. Grunnen til dette er at før 2004 kunne kommunene motta tilskudd under den forrige tilskuddsordningen (Handlingsplan for eldreomsorgen), noe som kan påvirke våre resultater når vi ser på samvariasjon mellom vekst i omsorgsplasser og mottak av tilskudd i nåværende tilskuddsordning. I tilskuddsregisteret er prosjektene registrert på kommuner anno 2018.<sup>24</sup> I perioden 2005-2018 var det 10 kommunesammenslåinger med tilsammen 21 kommuner. I analysen trenger vi fullstendige tidsserier og vi kan dermed enten slette kommunene som blir sammenslått, eller vi kan aggregere kommunene for hele perioden. Vi har valgt siste metode. Dette gjør at vi i hovedanalysen analyserer tidsserier for 422 kommuner.

Vi skal undersøke utviklingen i antall omsorgsplasser, og hvordan det samvarierer med innvilget tilskudd. Vi ønsker derfor kun å inkludere tilskudd til ferdigbyggede prosjekter i analysene. Vi merker prosjektene som ferdigbygget hvis de er registrert med en utbetalingsdato i studieperioden. Dette er rimelig å anta siden plassene må være ferdig for at kommunene skal få utbetalt tilskuddet. Derfor vil utbetalingsåret være først år tilskuddsplassene blir tatt i bruk. Vi gjør oppmerksom på at når vi ser på antall omsorgsplasser per 1000 innbyggere har vi brukt antall innbyggere kommunene hadde i 2005 - første året i studieperioden. Grunnen til det er at vi først og fremst er interessert i endringen i plasser og vi holder derfor befolkningsendringer utenfor. Derfor kan ikke resultatene under tolkes som endringer i dekingen innad i hvert år.

---

<sup>23</sup> Dersom det kontrafaktiske tilfellet er rammetilskuddet, betyr det at vi potensielt overestimerer økningen i antall heldøgns omsorgsboliger.

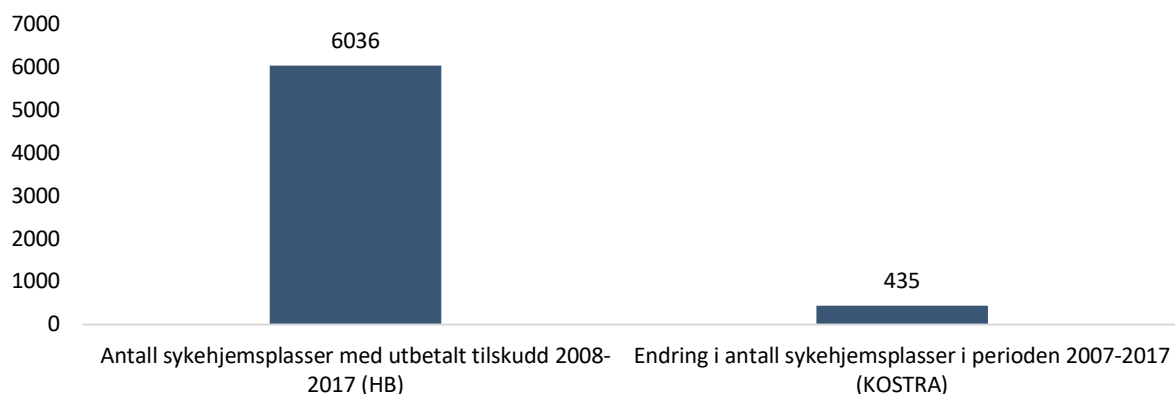
<sup>24</sup> Prosjekter som er registrert på kommuner som er sammenslått under tilskuddsperioden er alle registrert på kommunenummeret som gjelder 1. januar 2018.

## 6.2.1. Netto tilvekst i sykehjemsplasser

### Grafisk beskrivelse

Vi begynner veldig enkelt med å sammenligne tilskuddsplasser og sykehjemsplasser i kommuner som har fått tilskudd til sykehjemsplasser i perioden 2007 til og med 2017. Det er 168 kommuner som har fått utbetalt tilskudd til sykehjemsplasser i denne perioden. For å fokusere på endringer over tid i sykehjemsplasser siden innføringen av tilskuddsordningen sammenligner vi endringen i sykehjemsplasser siden 2007 med kumulativt antall tilskuddsplasser. Figur 6.5 viser hvor mange sykehjemsplasser det er utbetalt tilskudd til i perioden 2008-2017, samt økningen i antall sykehjemsplasser i samme periode for de samme kommunene. Vi ser at kommunene til sammen har fått utbetalt tilskudd til litt over 6000 sykehjemsplasser. Hvis samtlige av disse tilskuddsplassene hadde gått til å øke tilbudet av sykehjemsplasser burde antall sykehjemsplasser over samme periode økt like mye, alt annet likt. Istedenfor ser vi at antall sykehjemsplasser kun har økt med 435 plasser over samme periode. Dermed ser det ut til at det store flertallet av tilskuddsplasser har gått til å erstatte allerede eksisterende plasser, selv om det over en periode på ti år kan være mye annet som påvirker kommunenes beholdning av sykehjemsplasser. Vi viser til Figur E.1 i Vedlegg E for et bilde av den kumulative endringen i sykehjemsplasser og tilskuddsplasser fra 2008 og til hvert enkelt år. Vi vil understreke at denne evalueringen tar for seg perioden 2008-2017. Det er større grunn til å forvente en reell netto tilvekst i antall sykehjemsplasser de siste årene, i hvert fall i enkeltkommuner, i tråd med at man i 2017 innført et delvis krav om netto tilvekst.

**Figur 6.5 Antall sykehjemsplasser med utbetalt tilskudd mellom 2008 og 2017, samt endring i antall sykehjemsplasser totalt sett i perioden. Kilde: Husbankens tilskudsregister og KOSTRA**



For å rendyrke sammenhengen mellom tilskuddsplasser og faktisk antall plasser undersøker vi trenden i antall sykehjemsplasser og ser om det er et brudd i trenden i året tilskuddet blir utbetalt, se Figur E.2 i Vedlegg E. I denne sammenligningen ser vi tydelig at det er en økning i antallet sykehjemsplasser i noen av årene hvor det er utbetalt tilskudd, men ikke i alle. For eksempel ser vi at kommunene som hadde første utbetalingsår i 2008, 2013 eller 2016 får en økning i antall plasser per innbygger, og økningen ser ut til å være stor nok til å antyde et brudd i den forutgående trenden. Samtidig ser vi at kommunene som har første utbetalingsår i 2012 eller 2013 ikke får en økning, og at for alle kommunegruppene virker økningen i antall sykehjemsplasser per innbygger å være mindre enn økningen i antall tilskuddsplasser per innbygger. Vi ønsker derfor å se på om økningen i antall sykehjemsplasser som følger utbetaling av tilskudd er signifikant for hele kommunegruppen. I neste avsnitt bruker vi derfor en regresjonsmodell til å estimere snittet for alle kommunene.

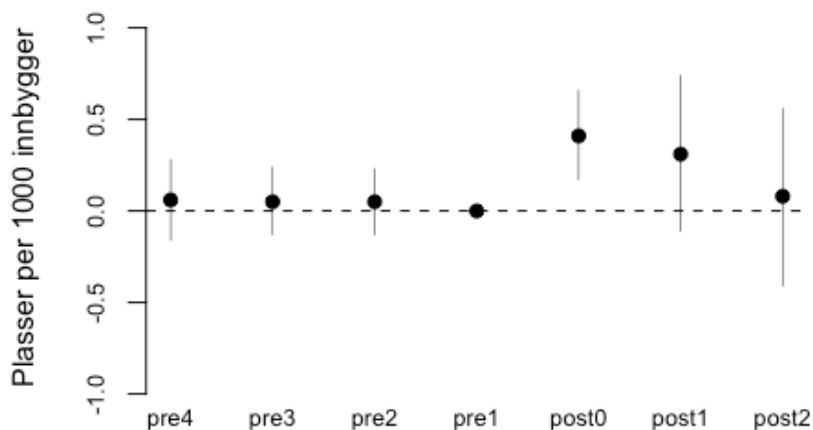


## Hendelseanalyse

I denne analysen normaliserer vi utbetalingsåret slik at alle kommunene har første utbetalingsår i år «null». Deretter sammenligner vi gjennomsnittlig antall plasser per 1000 innbyggere i med året før utbetaling. Dette er gjort ved hjelp av en regresjonsanalyse hvor vi inkluderer indikatorvariabler som beskriver antall år før og etter tilskuddet blir utbetalt, og hvor året før utbetaling blir utelatt slik at alle koeffisientene vil være gjennomsnittlig endring i antall plasser per 1000 innbygger fra året før utbetaling. På denne måten kan vi teste om det skjer brudd i nivå og trend i antall plasser per 1000 innbygger etter at tilskuddet er mottatt. Når vi gjør denne analysen må man være klar over at alle kommunene ikke vil være med i beregning av alle snittene. For eksempel vil vi kun observere kommuner som har første utbetaling i 2017 i ett år etter utbetalingen, og kan således ikke være med i beregningen av snittet i den avhengige variabelen to år etter utbetalingsåret. Derfor må man være forsiktig med å tolke endringer hvor alle kommunene ikke er med fordi man ikke vet om det er fordi det er en faktisk endring i trend eller fordi utvalget har endret seg. Vi har løst dette under ved å kun se på årene før og etter utbetalingsåret hvor så godt som hele utvalget er inkludert. Vi rapporter snittet i den avhengige variabelen opp til fire år før utbetaling («pre4» - «pre1»), og to år etter utbetaling («post1» - «post2»). Som diskutert over, antar vi at utbetalingsåret vil være det første året de nye plassene vil være en del av kommunens sykehjemsbeholdning.

I Figur 6.6 presenterer vi resultatene fra en modell uten kontrollvariabler.<sup>25</sup> Vi viser snittet i antall sykehjems plasser per 1000 innbygger fire år før og to år etter utbetaling av tilskuddet, og alt er målt i forhold til året før utbetaling. Vi presenterer snittet sammen med et 95 prosent konfidensintervall. Vi ser at i årene før utbetaling ligger antall plasser per 1000 innbyggere stabilt og ikke signifikant forskjellig fra nivået i året før utbetaling. I utbetalingsåret («post0») er det et signifikant hopp på 0.4 sykehjems plasser per 1000 innbyggere. Vi ser samtidig at dette synker noe allerede i året etter utbetalingen, og to år etter utbetaling er nivået tilbake til året før første utbetalingsår.

Figur 6.6 Plasser i sykehjem per 1000 innbygger i forhold til året før første utbetalingsår



I Tabell 6.1 viser vi sykehjems plasser og tilskuddsplasser per 1000 innbyggere, og antall tilskuddsplasser delt på endringen i antall sykehjems plasser slik at vi får et mål på antall tilskuddsplasser per netto økning i sykehjems plasser. Dette er for å undersøke sammenhengen mellom størrelsen på økningen i antall sykehjems plasser og tilskuddet. Vi ser i kolonne to at denne kommunegruppen i snitt har fått utbetalt tilskudd til tre sykehjems plasser. Det er noen kommuner som har mer enn ett prosjekt slik at antall tilskuddsplasser øker

<sup>25</sup> Resultatene er også presentert i tabellformat i Tabell E.1 i Vedlegg E.

marginalt fra utbetalingsåret til ett og to år etter utbetalingsåret, men det store flertallet av plasser er utbetalt i første utbetalingsår. Gitt netto økning i kolonne 1, finner vi at i snitt vil cirka syv tilskuddsplasser per 1000 innbygger gi én ny sykehjemsplass per 1000 innbyggere i utbetalingsåret. Hvis man ønsker å ha én ny sykehjemsplass per 1000 innbygger to år etter utbetaling må man i snitt gi tilskudd til hele 38 plasser per 1000 innbyggere.

**Tabell 6.1 Tilskuddsplasser, sykehjemsplasser og tilskuddsplasser per netto økning i sykehjemsplasser før og etter tilskuddsutbetaling, alt i per 1000 innbygger målt i 2015.**

År før/etter utbetaling	Tilskuddsplasser	Sykehjemsplasser	Tilskuddsplasser per sykehjemsplass
Fire år før utbetaling (pre4)	-0.000	0.060	-0.000
Tre år før utbetaling (pre3)	-0.000	0.050	-0.000
To år før utbetaling (pre2)	-0.000	0.050	-0.000
Ett år før utbetaling (pre1)	0.000	0.000	
Utbetalingsåret (post0)	2.930	0.410	7.146
Ett år etter utbetaling (post1)	3.050	0.310	9.839
To år etter utbetaling (post2)	3.070	0.080	38.375

Vi har også gjennomført samme analyser med kontrollerer for tids- og kommuneffaste effekter. Dette er for å kontrollere for faktorer som er konstante for kommunene over tid og som kan påvirke hvor mye og når kommunene bygger ut, og for å kontrollere for felles trend i antall sykehjemsplasser. Resultatene er tilsvarende, og er vist i Vedlegg E.

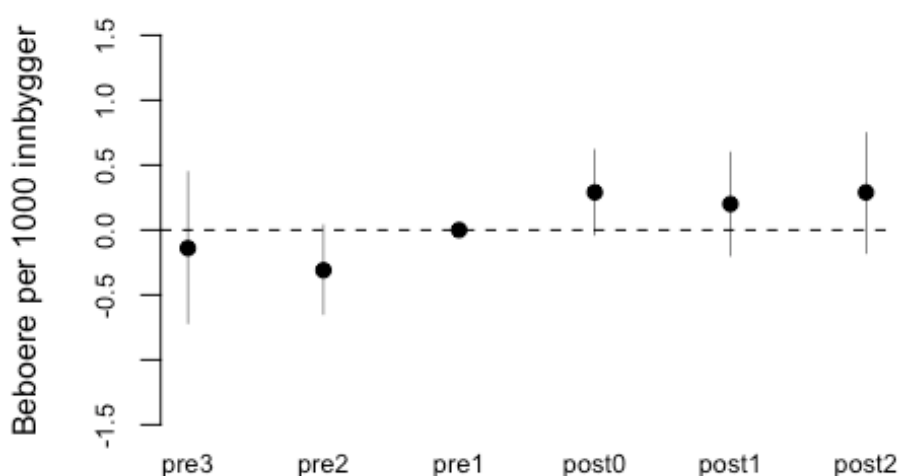
### 6.2.2. Netto tilvekst i antall beboere i heldøgnsbemannet omsorgsbolig og total dekningsgrad for heldøgns omsorgsplasser

I dette avsnittet bruker vi samme metode som i forrige avsnitt til å se på sammenhengen mellom tilskudd til omsorgsboliger med heldøgnsbemanning og antall beboere i omsorgsboliger med heldøgnsbemanning per 1000 innbyggere. Vi ser også på totalt antall beboere i heldøgnsomsorg, dvs. beboere i sykehjem og omsorgsboliger lagt sammen, per 1000 innbyggere. Det er interessant å se om resultatene for omsorgsboliger er forskjellige fra sykehjemsanalysen siden det er en trend at kommunene vrir tilbudet av heldøgnsomsorg fra sykehjem til omsorgsboliger. Vi bruker som over antall innbyggere i 2005 for å utelukke at endringer skyldes endringer i antall innbyggere. Som tidligere nevnt publiserer SSB kun antall beboere i omsorgsboliger med heldøgnsbemanning fra årene etter 2008. Dette gjør at vi må bruke en kortere periode og ikke kan bruke fysiske boliger som avhengig variabel. I tillegg har SSB lagt om tabellstrukturen i KOSTRA i 2018. Dette har gjort at noen variabler ikke lenger rapporteres, og vi finner at for noen variabler er tallene forskjellige i ny og gammel tabellstruktur. For eksempel har vi funnet at det er rapportert forskjellige tall for antall beboere i sykehjem og heldøgnsbemannet omsorgsbolig i nye og gamle tabeller i samme årganger. Derfor har vi valgt å bruke tall fra før strukturen ble omlagt, med en tidsserie fra 2008 til 2016. I denne analysen bruker vi derfor data fra perioden 2009 til og med 2018 for alle kommuner som har fått utbetalt tilskudd til plasser i omsorgsboliger med heldøgnsbemanning. Dette gjelder 245 kommuner. Når vi ser på total dekningsgrad ser vi på alle kommuner som har fått utbetalt

tilskudd til heldøgnsbemannede omsorgsplasser, totalt 273 kommuner i denne perioden. I dette avsnittet rapporterer vi kun resultatene med kommune- og tidsfaste effekter fordi det er forventet at det vil være en del tilfeldig variasjon over tid i antall beboere som vi ønsker å kontrollere for.

I Figur 6.7 presenterer vi resultatene for omsorgsboliger med heldøgnsbemanning.<sup>26</sup> I likhet med sykehjemsplasser observerer vi et positivt hopp i utbetalingsåret. Dette er signifikant på 10% nivå. I motsetning til sykehjemsplasser ser ikke denne økningen ut til å reduseres i år to etter utbetaling, men forskjellene er ikke signifikant forskjellig fra at det ikke skjer noen endring. Denne kommunegruppen har i snitt fått tilskudd til 1.7 plasser. Dette tilsier at cirka seks (1.7/0.29) tilskuddsplasser gir en nettoøkning på én plass i heldøgnsbemannet omsorgsbolig. Merk at siden Husbanken og SSB har ulik definisjon av omsorgsbolig med heldøgnsomsorg kan det være en økning i det som Husbanken definerer som bolig med heldøgnsomsorg som ikke fanges opp her.

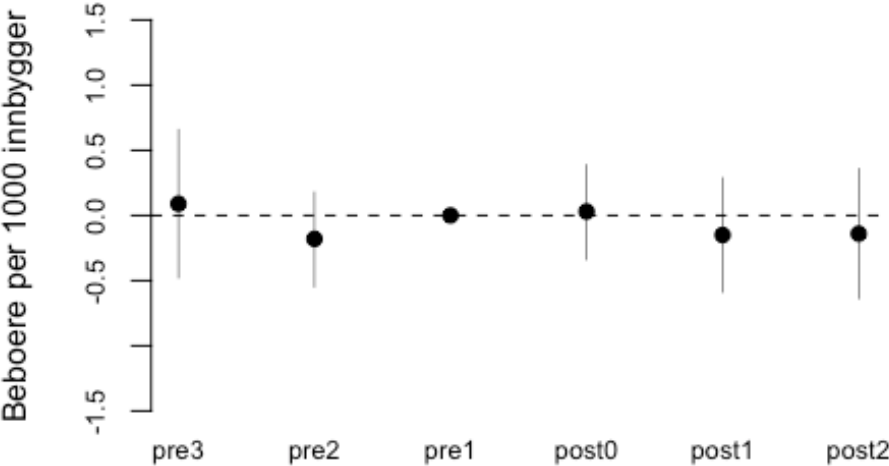
Figur 6.7 Beboere i heldøgnsbemannet omsorgsbolig per 1000 innbyggere i forhold til året før første utbetalingsår



Når vi ser på resultatene for total dekningsgrad, det vil si totalt antall beboere i heldøgns omsorgsplass per 1000 innbyggere, ser det ikke ut til å være noen forskjell i antall plasser før og etter utbetaling av tilskudd. Kanskje kan dette skyldes at sykehjemsplasser og omsorgsboliger trekker i hver sin retning. Resultatene er vist i Figur 6.8.

<sup>26</sup> Samme resultater er vist i Tabell E. i Vedlegg E.

Figur 6.8 Personer med heldøgnsomsorg per 1000 innbyggere i forhold til året før første utbetalingsår



## 7. Har investeringstilskuddet ført til økt kvalitet i heldøgns omsorgsplasser?

I dette kapitlet forsøker vi å svare på hvorvidt investeringstilskuddet har ført til økt kvalitet i heldøgns omsorgsplasser. For at tilskuddsordningen skal påvirke kvalitet må utformingen av prosjektene påvirkes av tilskuddet, og vi finner at det er tilfellet for 56 prosent av prosjektene vi har spurt kommunene om. Videre undersøker vi hvilke deler av utformingen ordningen har påvirket og hvorvidt endringen kan betegnes som en kvalitetsforbedring. Vi finner at andelen sykehjemsplasser med enerom øker i utbetalingsåret, og at denne økningen er vedvarende. Svarene fra kommunene tyder på at det er finansieringen, snarere enn krav om enerom fra Husbanken, som har ført til økningen. For en rekke av de andre kvalitetsutfallene er resultatene sprikende. Vi finner for eksempel at en fjerdedel av kommunene som oppgir at utformingen er endret mener at graden av institusjonslignende preg ved prosjektet er redusert som følge av tilskuddsordningen. Samtidig er det 18 prosent som mener grad av institusjonslignende preg har økt – i strid med prinsippene om normalisering og integrering. Dette ser delvis ut til å skyldes ulike meninger i kommunene og Husbanken om hva som oppfattes som institusjonslignende. Vi er i mindre stand til å vurdere hvorvidt samlokaliseringen er uheldig. Oppsummert er det likevel 41 prosent av kommunene som har besvart undersøkelsen som oppgir at tilskuddsordningen påvirket utformingen av prosjektet, og at endringene i stor eller svært stor grad medførte økt kvalitet for beboerne.

Investeringstilskuddet kan påvirke kvalitet i heldøgns omsorgsplasser både gjennom å finansiere nye plasser eller ved rehabilitering av plasser slik at de oppnår høyere kvalitet, og gjennom å overføre kompetanse og kunnskap om hvordan man øker kvalitet. For at kvalitetsforbedringen skal være en effekt av tilskuddet må kvalitetsforbedringen komme i tillegg til det som uansett ville skjedd uten tilskuddsordningen. For eksempel kan det hende at kommunene med tilstrekkelig finansiering uansett ville bygget og rehabilitert sykehjem og omsorgsboliger for å heve standarden, og at de nye plassene ville hatt tilsvarende høy eller høyere kvalitet som med tilskuddet. I et slikt tilfelle kan det hende man ville oppnådd en tilsvarende kvalitetsforbedring med for eksempel innlemming av midlene i rammetilskuddet. På den andre siden kan det hende at Husbankens veiledning og dialog med kommunene i seg selv fører til økt kvalitet som ikke ville funnet sted selv om kommunene hadde hatt tilgang til finansiering. Vi forsøker så langt som mulig å si noe om begge disse effektene. Figur 7.1 oppsummerer kvalitetsdimensjonene som er vurdert i evalueringen. Merk at vi har ikke informasjon om på hvilket tidspunkt Husbanken ble involvert i prosjektene, og vet dermed ikke i hvilken grad Husbanken hadde mulighet til å påvirke prosjektene. Husbanken har heller ikke en total oversikt over den bygningsmessige standarden ved omsorgsplassene i kommunene.

Figur 7.1 Kvalitetsdimensjoner som er vurdert

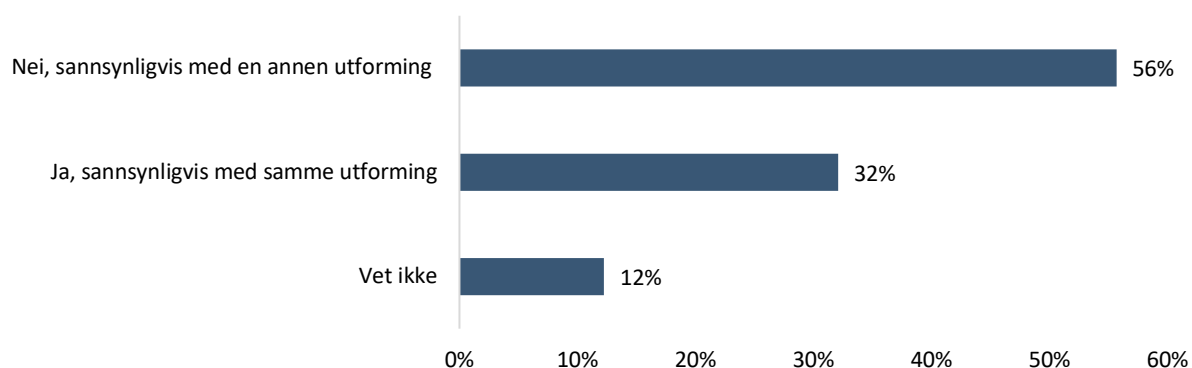


### 7.1. Har tilskuddsordningen påvirket utformingen av heldøgns omsorgsplasser?

For at tilskuddsordningen skal påvirke kvalitet må utformingen av prosjektene påvirkes av tilskuddet. Fra forrige kapittel vi at de fleste kommunene oppgir at prosjektene enten ikke ville blitt gjennomført eller at prosjektene ville blitt gjennomført med færre plasser i en situasjon uten investeringstilskuddet. Vi har også spurt kommunene hvorvidt prosjektene ville blitt gjennomført med samme utforming i en situasjon uten investeringstilskuddet. I spørsmålet presiseres det at vi med utforming blant annet tenker på romtype og -størrelse, lokalisering, arkitektonisk utforming, tilrettelegging for fleksibel bruk, eller tilpasning til velferdsteknologi.

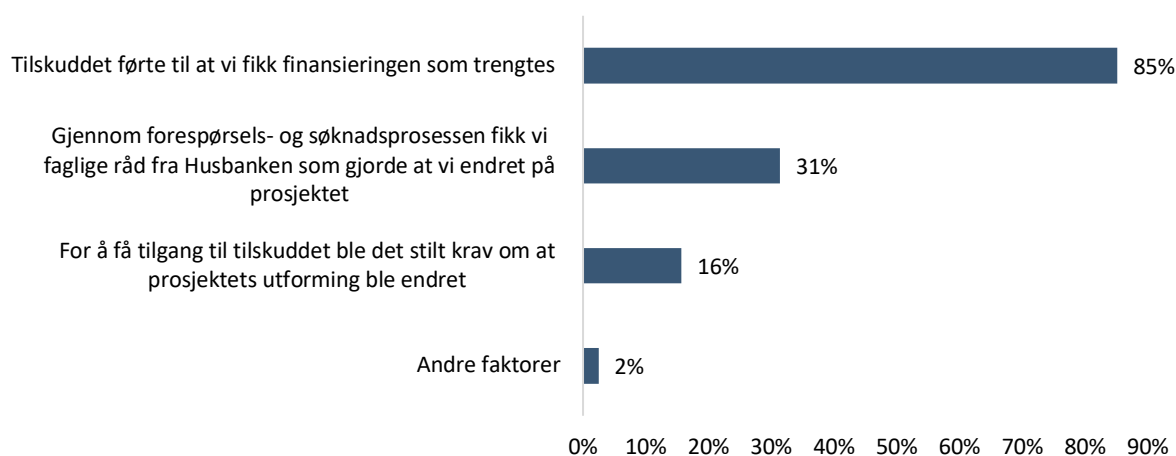
Ett flertall (56 prosent) av respondentene oppgir at prosjektet sannsynligvis ville blitt gjennomført med en annen utforming dersom kommunen ikke hadde mottatt investeringstilskuddet. Det er 32 prosent som oppgir at de sannsynligvis ville gjennomført prosjektet med samme utforming, mens 12 prosent svarer «vet ikke». For respondenter som oppgir at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten tilskuddet har vi stilt spørsmålet på en litt annen måte, og bedt respondentene vurdere om mottak av tilskuddet (dvs. tilskuddsordningen i sin helhet) påvirket utformingen av prosjektet. Også her er det et flertall som mener tilskuddsordningen påvirket utformingen av prosjektet (71 prosent). I dybdeintervjuene er hovedinntrykket at mens noen prosjekter gjennomføres som kommunen har planlagt fra start til slutt, blir de fleste prosjekter endret underveis i prosessen med Husbanken, uten at det er sikkert at dette ikke ville skjedd uten involvering fra Husbanken. Noen av respondentene trekker frem at Husbankens krav til kvalitet også sikrer en viss standard i prosjektene som gjennomføres. Flere trekker også frem at dialog med ansatte med arkitektfaglig bakgrunn i Husbanken er svært nyttig, da disse har inngående kjennskap til detaljer knyttet til utforming og hvordan man kan unngå institusjonslignende preg ved boligene. Imidlertid mener flere av respondentene at Husbanken ikke sitter på direkte kunnskap som de ikke selv allerede hadde i kommunen – dette gjelder særlig for større kommuner, men også for en del av de mindre kommunene. Her er det heller selve kravene Husbanken stiller som har påvirket utformingen. I noen av intervjuene er det også blitt trukket frem at Husbanken er en god sparringspartner for kommunene. Det er imidlertid ikke alle som mener at kvaliteten ved prosjektene er blitt bedre selv om de er blitt endret som en del av prosessen. Noen av kommunene trekker frem at Husbankens involvering i utformingen ikke nødvendigvis oppfattes som positiv. For eksempel er det en kommune som setter spørsmålsteget ved antall kjøkken som kreves på en avdeling for beboere som selv er ute av stand til å bruke et kjøkken.

Figur 7.2 Svar på spørsmål om hvorvidt prosjektet ville blitt gjennomført med samme utforming i en situasjon uten investeringstilskudd. Basert på svar fra 106 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.<sup>27</sup>



Vi har også undersøkt hva kommunene mener er de viktigste faktorene som gjør at tilskuddsordningen påvirket utformingen og/eller antall omsorgsplasser. Et klart flertall av kommunene forklarer dette med at tilskuddet førte til at de fikk finansieringen de trengte for å gjennomføre prosjektet, mens 26 prosent sier at de fikk faglige råd fra Husbanken som gjorde at de endret på prosjektet.

Figur 7.3 Svar på spørsmål om hva som er de(n) viktigste faktoren(e) som gjorde at tilskuddsordningen påvirket utformingen og/eller antall omsorgsplasser i prosjektet. Basert på svar fra 121 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.<sup>28</sup>



Vi har videre stilt spørsmål om hvilke aspekter ved utformingen som ble påvirket av tilskuddsordningen, og i hvor stor grad kommunene mener endringene i utforming medførte kvalitetsforbedringer. Disse spørsmålene gir oss grunnlag for å si noe om effekten av tilskuddet på ulike kvalitetsutfall.

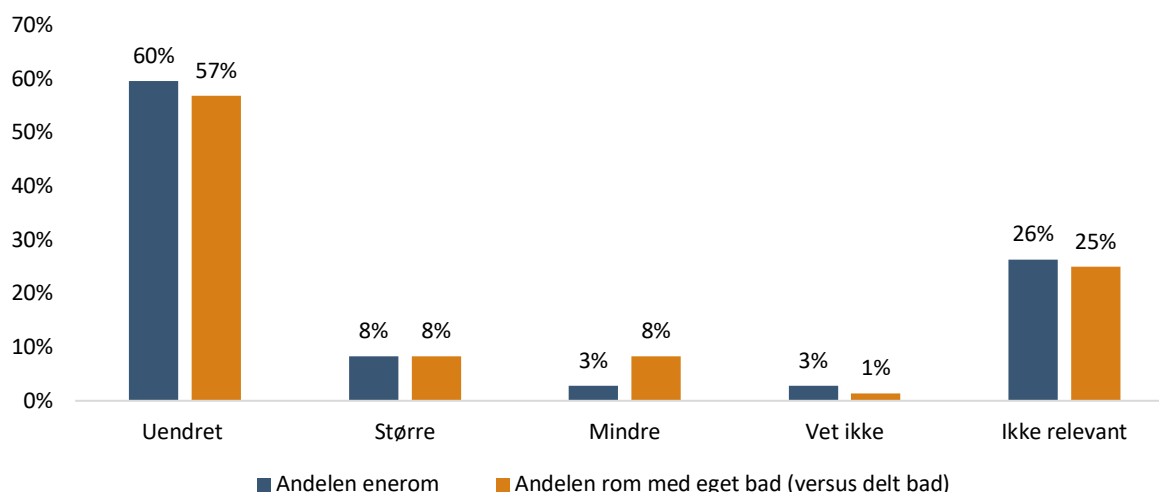
<sup>27</sup> 43 av de 149 kommunene som har besvart undersøkelsen oppgir at de ikke ville gjennomført prosjektet i en situasjon uten investeringstilskuddet.

<sup>28</sup> Dette spørsmålet ble stilt til alle kommuner som oppgav at utforming og/eller antall omsorgsplasser ble påvirket/ville vært annerledes uten tilskuddsordningen.

## 7.2. Har tilskuddsordningen påvirket andel sykehjemsplasser med enerom og eget bad?

En åpenbar kvalitetsforbedring for sykehjemsplasser er omgjøring av flermannsrom til enerom, samt at brukerne får eget bad. Kommuner som har mottatt investeringstilskudd og som svarer at prosjektet ville vært utformet på en annen måte i en situasjon uten investeringstilskuddet eller at tilskuddet påvirket utformingen av prosjektet, har fått spørsmål om hvordan andelen enerom (versus flermannsrom) ble påvirket av tilskuddet. Svarene er vist i Figur 7.4. Et klart flertall (60 prosent) sier at andelen enerom ikke ble påvirket av tilskuddet. 26 prosent svarer at dette aspektet ved utformingen ikke er relevant for prosjektet, mens tre prosent svarer «vet ikke». Det er kun åtte prosent, eller seks kommuner, som svarer at andelen enerom ble større som følge av tilskuddsordningen, mens to kommuner svarer at andelen enerom ble mindre. Dersom vi kun ser på respondenter som oppgir at det siste prosjektet de var involvert i var bygging eller rehabilitering av sykehjemsplasser er mønsteret det samme. Et flertall av respondentene oppgir at andelen enerom ikke ble endret som følge av tilskuddet.

Figur 7.4 Svar på spørsmål om hvordan tilskuddsordningen påvirket andelen enerom og andelen rom med eget bad (versus delt bad). Basert på svar fra 88 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.<sup>29</sup>



Basert på svarene fra spørreundersøkelsen ser det heller ikke ut til at tilskuddsordningen har hatt en stor effekt på andelen heldøgns omsorgsplasser med eget bad versus delt bad, som vist i Figur 7.4. I likhet med svarene for andelen enerom er det en stor andel (57 prosent) som oppgir at andelen rom med eget bad var uendret som følge av tilskuddsordningen. 25 prosent av respondentene oppgir at denne delen av utformingen ikke var relevant i prosjektet, mens én prosent svarer «vet ikke». Det er åtte prosent av respondentene som oppgir økt andel rom med eget bad som følge av tilskuddsordningen, mens like mange oppgir at tilskuddsordningen førte til en mindre andel rom med eget bad.<sup>30</sup> Dersom vi kun ser på respondenter som oppgir at det siste prosjektet

<sup>29</sup> Alle respondenter som oppgir at prosjektet ville vært gjennomført med en annen utforming eller som oppgir at mottak av tilskuddet påvirket utformingen har fått dette spørsmålet.

<sup>30</sup> Det er uklart hva åtte prosent av kommunene legger i at investeringstilskuddet har ført til en mindre andel rom med eget bad. Husbanken gir kun tilskudd til sykehjemsplasser med eget bad. En mulig tolkning er at kommunene, gitt kravene fra Husbanken, måtte begrense antallet sykehjemsplasser som erstattet eldre plasser, sammenlignet med det kommunen opprinnelig ønsket.



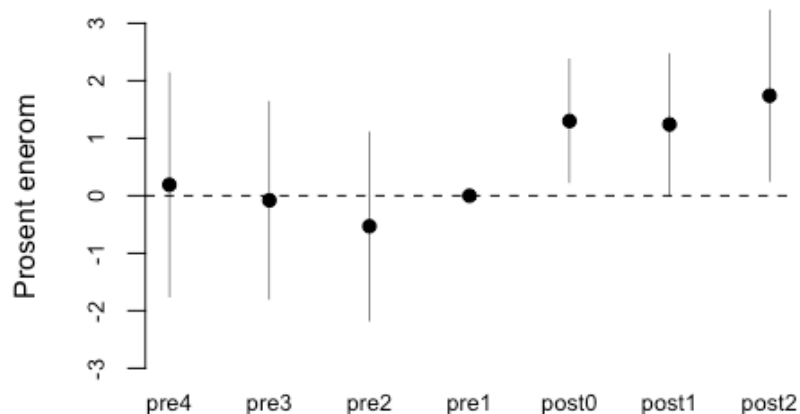
de var involvert i var utbygging eller rehabilitering av sykehjemsplasser, er mønsteret det samme. Et flertall oppgir at andelen rom med eget bad (versus delt bad) ville vært uendret uten tilskuddsordningen.

### Resultater fra kvantitative analyser

Vi undersøker her sammenhengen mellom tilskudd og utviklingen av enerom og rom med eget bad ved hjelp av samme utvalg og metode som da vi så på effekter av tilskuddsordningen på netto tilvekst av omsorgsplasser, se avsnitt 6.2.1.

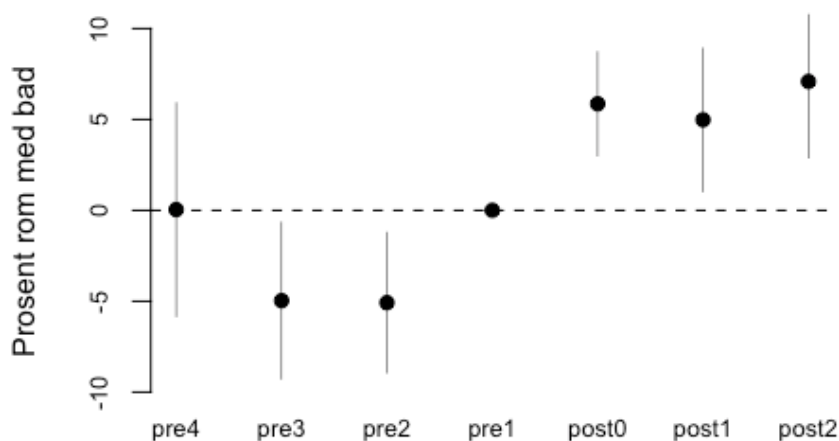
Vi ser i Figur 7.5 at det er et signifikant hopp i andelen enerom i utbetalingsåret, og at dette hoppet holder seg i alle årene fra og med utbetalingsåret. Andelen enerom øker med i overkant av ett prosentpoeng. Ettersom andelen enerom i sykehjem lå på godt over 90 prosent før tilskuddsordningen (gjennomsnittlig andel enerom var 96 prosent i 2007, som vist i Figur 5.16) er det begrenset hvor stor denne økningen kan være, men det viser likevel at tilskuddet er sammenfallende med utvidet eneromsdekning. Funnene fra spørreundersøkelsen over tyder imidlertid på at dette er en endring kommunene ville gjennomført uavhengig av Husbankens krav, og at det i stedet er tilgangen til finansiering som er hovedårsaken til at utvidelsen i eneromsdekning sammenfaller med tilskuddet.

Figur 7.5 Andel enerom i sykehjem i forhold til året før første utbetalingsår



For andelen rom med eget bad er det derimot ikke mulig å finne en sammenheng med utbetalt tilskudd. Andelen sykehjemsplasser med eget bad var omtrent 70 prosent i 2007 og hadde økt til nesten 90 prosent i 2017. Figur 7.6 viser at det er en økning i rom med eget bad fra to til ett år før utbetalingsåret. Den sterkt økende trenden med flere rom med eget bad før og etter utbetaling gjør det umulig å identifisere en sammenheng mellom tilskuddet og andel rom med eget bad. Vi vet derfor ikke om økningen vi ser i utbetalingsåret kan tilskrives tilskuddet, dvs. om kommunene hadde bygget sykehjemsplasser med eget bad i en situasjon uten tilskudd. Som vist i Figur 7.4 tyder svarene i spørreundersøkelsen på at de fleste kommunene ville bygget med eget bad også uten krav fra Husbanken.

Figur 7.6 Andel rom i sykehjem med eget bad i forhold til året før første utbetalingsår



### 7.3. Har tilskuddsordningen bidratt til normalisering og integrering?

Prinsippene om normalisering og integrering omfatter en rekke prinsipper, som omtalt i Figur 7.7. Disse skal samlet sett gi beboerne et godt boligtilbud og som også gjør det mulig for den enkelte å delta i samfunnet, dersom det er ønskelig og mulig. Vi tar her for oss institusjonslignende preg og lokalisering av byggene, inkludert samlokalisering. Praktisering av brukermedvirkning er omtalt i avsnitt 8.4. Oppsummert finner vi sprikende resultater for hvorvidt tilskuddsordningen har bidratt til at prosjektene er i tråd med prinsippene om normalisering og integrering. Kommunens svar indikerer at det ikke er en entydig effekt på grad av institusjonslignende preg, mens lokaliseringen av byggene ofte er uendret. Videre mener en større andel av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen at investeringstilskuddet har bidratt til økt samlokalisering, men det er ikke åpenbart hvorvidt dette gir redusert kvalitet i heldøgns omsorgsplasser.

Figur 7.7 Prinsipper om normalisering og integrering

Prinsippene om normalisering og integrering er definert som:

- Ikke institusjonsliknende preg, spesielt viktig for langtidsboende i omsorgsboliger
- Plasseres i ordinære og gode bomiljøer
- Ikke samlokalisere ulike brukergrupper på en uheldig måte
- Fellesfunksjoner knyttet til sykehjem skal «invitere andre inn» eller samlokaliseres med andre tilbud for befolkningen
- Brukere eller deres representanter skal delta og medvirke i planleggingen av boligene

Prinsippene om normalisering og integrering er motivert i et ønske om å sikre et boligtilbud for personer med nedsatt funksjonsevne samt tilrettelegge for deltakelse i samfunnet for øvrig. I Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg (HB 8.F.7) og i dialogverktøyet har Husbanken spesifisert hva de ulike prinsippene om normalisering og integrering innebærer.

- Omsorgsplassene skal *ikke ha institusjonslignende preg*. Dette betyr at stedet skal i større grad fremstå som et hjem snarere enn en arbeidsplass, for eksempel skal ikke parkeringsområdene være overdimensjonert for ordinære boliger.
- Boligene være *lokalisert i et ordinært og godt bomiljø*, der beboerne gis mulighet til å møte andre mennesker enn beboere og ansatte. Dette favner også tilgang til transportmuligheter og den geografiske plasseringen på tomten og i landskapet. Hva som defineres som god lokalisering vil variere fra tettbygde til mindre tettbygde strøk og også variere med beboernes behov. En beboer som kan bruke kollektivtransport vil med fordel kunne bo i nærheten av en bussholdeplass slik at personen kan komme seg til butikken selv, mens hvis man uansett må bli kjørt er distanse til busstopp mindre viktig i vurderingen av en god lokalisering.
- *Uheldig samlokalisering* innebærer at man tar hensyn til alder, forventet botid, funksjonsnivå og tjenestebehov når man bosetter personer sammen og hvordan de samlokaliserte boligene ligger i forhold til andre eksisterende eller planlagte prosjekter (omsorgsboliger, helse- og omsorgsinstitusjoner, kommunale utleieboliger, osv.). Prinsippet er blant annet begrunnet med et ønske om å unngå etablering av «omsorgsghettoer» som kan oppleves som stigmatiserende.

Det er ikke satt noe tak på hva som er et fornuftig antall samlokaliserte boliger i retningslinjene eller i veilederen, men det presiseres at faren for institusjonslignende preg og uheldig samlokalisering øker med antall boliger. Prinsippene for normalisering og integrering skal gjelde alle heldøgns omsorgsplasser, men dialogverktøyet som blir brukt til å ivareta dette er foreløpig kun laget for bofellesskap og samlokaliserte boliger.

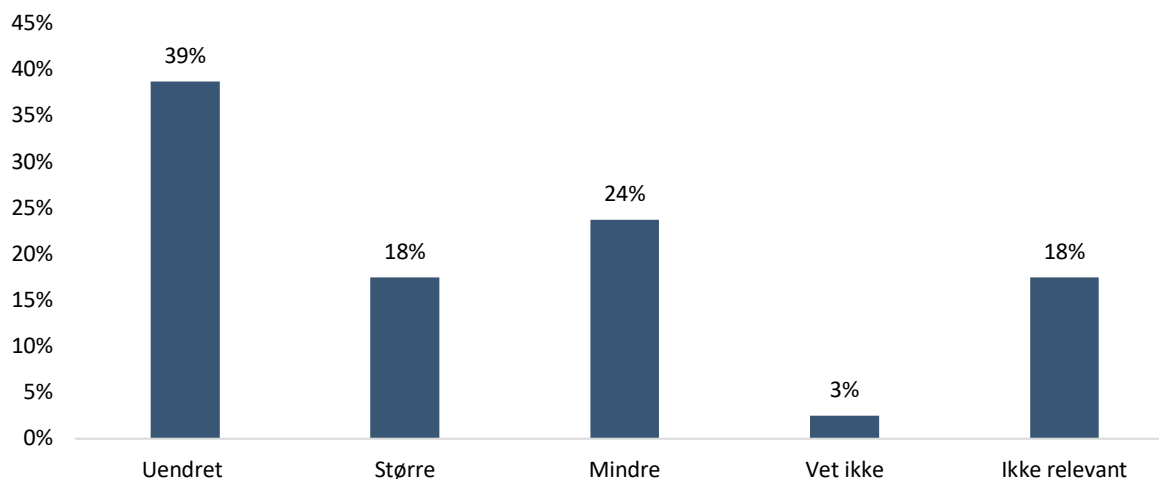
*Kilder: veiviseren.no, Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg, dialogverktøyet*

### 7.3.1. Institusjonslignende preg

Vi har bedt kommunene vurdere hvorvidt tilskuddsordningen påvirket grad av institusjonslignende preg, ettersom dette er et sentralt begrep under prinsippene for normalisering og integrering. Som omtalt i Figur 7.7 er det å unngå institusjonslignende preg noe man er særlig opptatt av for langtidsboende i omsorgsboliger, i hovedsak yngre brukere. Samtidig påpeker Husbanken at man også ved sykehjem kan være opptatt av å unngå institusjonslignende preg, ved for eksempel å unngå lange korridorer og vi vurderer derfor spørsmålet som

relevant for flesteparten av prosjektene det er spurt om.<sup>31</sup> Som vist i Figur 7.8, er det ikke noe åpenbart mønster i svarene som gir grunnlag for å konkludere med hvorvidt tilskuddsordningen har hatt en effekt på graden av institusjonslignende preg. Omtrent 40 prosent av respondentene oppgir uendret grad av institusjonslignende preg, mens 18 prosent noe overraskende oppgir større grad av institusjonslignende preg. 24 prosent av respondentene oppgir mindre grad av institusjonslignende preg, mens henholdsvis tre og 18 prosent svarer «vet ikke» og «ikke relevant» på spørsmål om hvordan investeringstilskuddet har påvirket dette kvalitetsutfallet.

**Figur 7.8 Svar på spørsmål om hvordan investeringstilskuddet har påvirket graden av institusjonslignende preg. Basert på svar fra 88 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.**



Svarene fra intervjuene med kommunene er i samsvar med spørreundersøkelsen. Mange sier kravene til normalisering og integrering er krav de uansett ville oppfylt, også uten Husbanken, og at dette blant annet ivaretas gjennom kommunens egne retningslinjer og i samråd med bruker- og pårørenderepresentanter som de uansett ville forhørt seg med. Noen mener kravene fra Husbanken kan fungere som en sjekkliste for hvordan man får god normalisering og integrering i prosjektene. Én respondent mener at «uten Husbanken ville byggene sett ut som institusjoner». Andre er mer kritiske til utfallet knyttet til hvorvidt plassene har institusjonslignende preg. Én av respondentene har imidlertid erfaring med at sykehjemmet de har fått støtte til gjennom Husbanken har fått et svært institusjonslignende preg, selv med støtte fra Husbanken. Kommunen er imidlertid usikker på hvor stor rolle Husbanken spilte og nøyaktig hvilke råd som ble gitt fra Husbanken. En annen respondent oppgir at kommunen og representanter for brukere var uenige med Husbankens vurdering av hvorvidt et prosjekt hadde institusjonslignende preg, og mener vurderingen til Husbanken var subjektiv og skjønnsbasert. Dette nevnes også i en kommentar fra en tredje kommune i spørreundersøkelsen, som oppgir at kommunen fikk tilbakemelding om at den arkitektoniske utformingen ikke var god fordi bygget var for institusjonspreget. Dette ble oppfattet som en uheldig prosess av kommunen, fordi utformingen i utgangspunktet var utarbeidet i tett samarbeid med brukerne, som var godt fornøyde med utformingen. Kommunen uttrykker at det er merkelig at ansatte med arkitektfaglig bakgrunn i Husbanken vet bedre enn brukerne hva som er institusjonspreget, og sier at Husbanken krevde endringer som medførte utsatt bygging og økte kostnader. I dybdeintervjuene er det en av kommunene som trekker eksplisitt frem at Husbanken har godtatt en viss grad av institusjonspreg for deres prosjekt, fordi en stor samling boenheter på samme sted var hensiktsmessig med tanke på både drift og sentralitet.

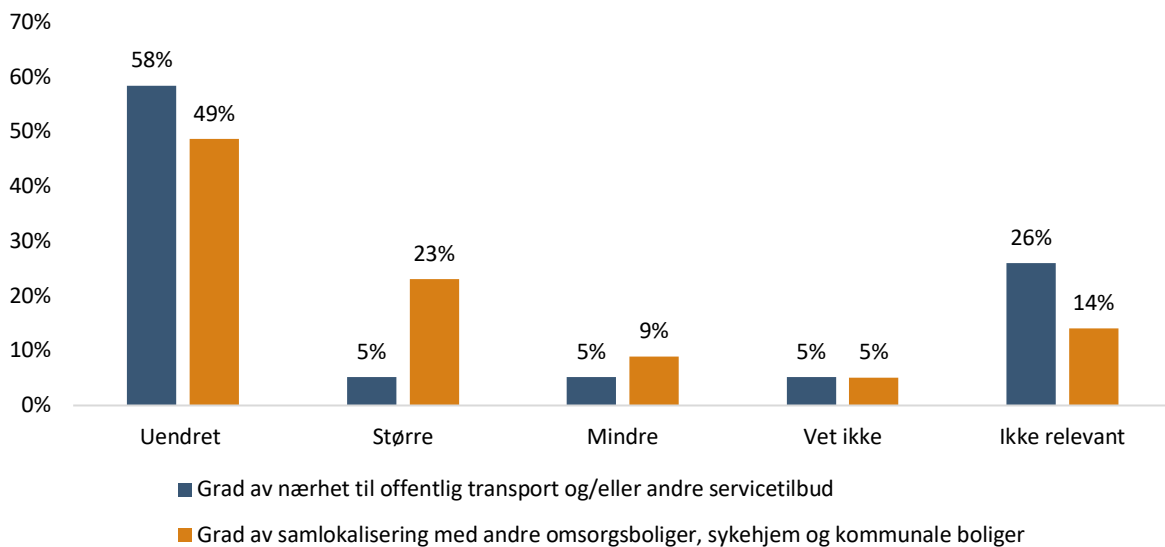
<sup>31</sup> Unntaket er trolig prosjekter som utelukkende omfatter installering av velferdsteknologi.

### 7.3.2. Lokaliseringen av heldøgns omsorgsplasser

For at beboerne skal gis mulighet til å møte andre mennesker enn beboere og ansatte og ta del i samfunnet forøvrig, er det ønskelig å plassere omsorgsplassene i «ordinære og gode bomiljø».

Vi har fanget opp to ulike aspekter ved lokalisering i spørreundersøkelsen rettet mot kommunene. For det første har vi spurt på hvilken måte tilskuddsordningen påvirket grad av nærhet til offentlig transport og/eller andre servicetilbud. For det andre har vi spurt hvordan tilskuddsordningen påvirket grad av samlokalisering med andre omsorgsboliger, sykehjem og kommunale boliger. Som det fremgår av Figur 7.9, oppgir de fleste respondentene at grad av nærhet til offentlig transport og/eller andre servicetilbud ikke ble påvirket av tilskuddet (58 prosent) eller at dette ikke er relevant for prosjektet de sist var involvert i (26 prosent). Blant de som svarer at grad av nærhet har endret seg, oppgir halvparten at omsorgsplassene er nærmere plassert offentlig transport osv. (større grad av nærhet) mens den andre halvparten oppgir at omsorgsplassene er plassert lenger i fra (mindre grad av nærhet). Nesten halvparten av respondentene (49 prosent) oppgir at grad av samlokalisering med andre omsorgsboliger, sykehjem og kommunale boliger heller ikke ble påvirket av tilskuddsordningen. Det er imidlertid 23 prosent av respondentene som oppgir at tilskuddet førte til større grad av samlokalisering. Samlet sett gir ikke resultatene fra spørreundersøkelsen grunnlag for å konkludere at investeringstilskuddet har hatt en effekt på lokaliseringen av heldøgns omsorgsplasser.

**Figur 7.9 Svar på spørsmål om hvordan investeringstilskuddet har påvirket lokalisering av prosjekter. Basert på svar fra 88 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.**



I intervjuene er også lokalisering av prosjektene diskutert. Her trekkes det ofte frem at selve tomten til prosjektet var bestemt før forespørsel ble sendt til Husbanken. Dette gjelder både for små og store kommuner. I ett av prosjektene ble imidlertid plassering og utforming av gangvei endret som følge av Husbankens innspill, slik at beboerne lettere skulle komme til servicetilbudene i nærområdet. Når det gjelder samlokalisering, fremgår det at flere av respondentene er uenige med Husbanken om hva som er uheldig samlokalisering, spesielt når det er snakk om antallet omsorgsplasser lokalisert på samme tomt. Flertallet av kommuner som er intervjuet ønsker å kunne plassere flere omsorgsplasser samlet enn hva Husbanken har anbefalt. Flere av kommunene forteller at de har stor mangel på tomter og at de derfor behøver å utnytte tomtene som finnes tilgjengelig i størst mulig grad. Samlokalisering gjør det mulig for kommunen å fortette og utvikle sentrumsområder, i tråd med andre

politiske mål kommunen har for arealutvikling. De mener også at en viss geografisk samling av boliger kan hjelpe til med å redusere driftskostnadene i kommunen.

Det er varierende i hvilken grad kommunene opplever at Husbanken er lydhør for disse innvendingene. En av respondentene forteller at de har brukere med behov for spesialiserte plasser som står uten et godt tilbud etter utbyggingen fordi antallet plasser de fikk bygge på samme tomt var begrenset til åtte. Andre igjen forteller at de opplever at Husbanken har tatt hensyn til deres ønske om å bygge flere plasser sammen. Behovet for å samlokalisere for å sikre rimeligere drift er imidlertid også noe en representant fra ett av regionkontorene understreker at de prøver å ta hensyn til, ved å gi råd knyttet til samlokalisering som både ivaretar beboerne og kommunenes drift. Dette kan tyde på at kommunene opplever ulik grad av fleksibilitet fra regionkontorene. Kommunene ser også ut til å oppleve ulik praksis i hvorvidt det er et reelt tak på antall samlokaliserte boliger, til tross for at Husbanken i evaluingsperioden formelt sett ikke har operert med et tak på antall omsorgsplasser som kan samlokaliseres.

#### 7.4. Samspill mellom arkitektur og tjenesteproduksjon

Samspill mellom arkitektur og tjenesteproduksjon forstår vi som hvor godt selve bygningene er tilpasset heldøgnsomsorg. Dette er ikke en enkel kvalitet å måle, men vi har forsøkt å grave dypere i hva slags effekt tilskuddsordningen har på dette kvalitetsutfallet i dybdeintervjuene med kommunene.

Vi begynner med kort beskrivelse av hvordan Husbanken selv mener de påvirker spillet mellom arkitektur og tjenesteproduksjon, basert på intervjuene med regionkontorene. Flere av respondentene peker på at å ivareta spillet innebærer å sikre at både de ansatte og brukernes behov blir ivaretatt. Ifølge en av representantene ivaretas spillet mellom arkitektur og tjenesteproduksjon i stor grad dersom kommunene følger Husbankens anbefalinger om utforming. Én understreker blant annet at det er et høyt fokus på at de ansatte skal være synlige for demente, ved at de for eksempel gjør skrivebordsarbeid i rom der også brukerne oppholder seg. Videre at *«personalbase og andre areal for personal er plassert, dimensjonert og utformet for at de som bor der har det bra og trygt»*. Dette innebærer også at bevegelsene til de ansatte og brukerne tilpasses brukernes behov, for eksempel ved å unngå at rullestolbrukere må kjøre opp ramper, begrense gjennomgangstrafikk gjennom en avdeling, hensiktsmessig avgrensning mellom boarealer og personalfunksjoner, samt at de ansatte gis god nok plass til å kunne hjelpe beboerne der det trengs og den nødvendige velferdsteknologien for å flytte, følge opp, varsle, osv.

Flere av kommunene som er intervjuet trekker frem forbedring i arkitekturen som et viktig bidrag fra Husbanken inn i prosessen rundt byggingen av heldøgns omsorgsplasser. For beboernes del trekkes det frem at Husbankens arkitekter har god kunnskap når det gjelder å tilpasse bygningene til den spesifikke brukeren eller brukergruppens behov. En av kommunene trekker også spesielt frem at de etter innspill fra Husbanken valgte å gi de ansatte en egen inngang, slik at beboere og pårørende ikke gikk inn samme vei som de som var på jobb. Det er også blitt gitt råd når det gjelder hva slags gulv det er godt å arbeide på, samt lokalisering av boenheter i forhold til hverandre. En av de intervjuede kommunene som er svært fornøyd med hvordan arkitekturen spiller sammen med tjenesteproduksjonen forteller at *«Jeg tenker at vi er blitt hørt hele veien av Husbanken for å tilpasse arkitekturen til tjenestene. Det er litt morsomt, for flere av de tilsatte har sagt at det er litt leit med den prosessen som har vært fordi de har vært så involvert at de ikke kan klage på noe i etterkant.»*

## 7.5. Leve- og boforhold for beboerne

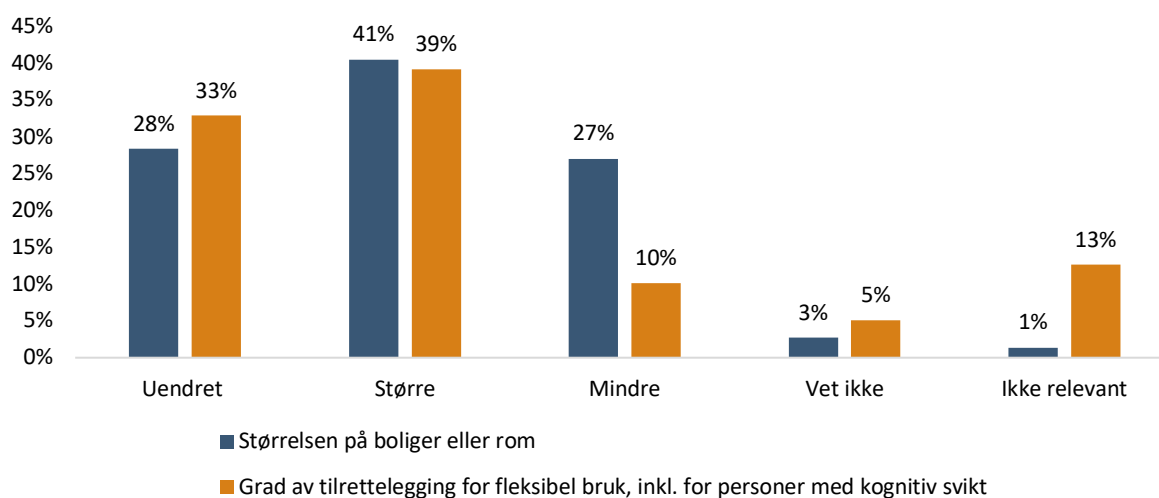
Leve- boforhold for beboerne er et nokså vidt begrep og vanskelig å måle. Vi har forsøkt å fange opp effekter på leve- og boforhold gjennom ulike kvalitetsindikatorer, og gjennom å spørre kommunene direkte om hvordan de synes tilskuddsordningen, inkludert Husbankens veiledning, påvirker beboernes leve- og boforhold.

Vi baserer oss på følgende indikatorer for leve- og boforhold for beboerne: Andel enerom, andel rom med eget bad, størrelsen på boliger eller rom, grad av institusjonslignende preg og grad av tilrettelegging for fleksibel bruk. Vi sammenligner her endringer i leve- og boforhold opp mot en situasjon uten investeringstilskudd. Selv om en forutsetning for tilskudd til sykehjem er at kommunen bygger enerom med eget bad, er det er ikke dermed gitt at kommunene ville bygget dette i en situasjon uten tilskudd. I tillegg vil også arkitekturen kunne påvirke leve- og forhold for beboerne, men vi har ikke grunnlag for å vurdere hvordan beboerne oppfatter arkitekturen, og konkret de endringene i arkitekturen som følger av kommunens arbeid med tilskuddsordningen.

Som diskutert over indikerer ikke svarene på spørreundersøkelsen at investeringstilskuddet har påvirket andelen enerom eller andel rom med eget bad. På den andre siden tyder den kvantitative analysen på at tilskuddet sammenfaller med en signifikant økning i andelen enerom i sykehjem. Når det gjelder grad av institusjonslignende preg spriker svarene fra kommunene som har mottatt investeringstilskudd, og det er heller ikke noe tydelig resultat for denne kvalitetsindikatoren. Svarene på spørsmål om hvordan investeringstilskuddet har påvirket størrelsen på boliger eller rom indikerer derimot en tydeligere effekt av tilskuddet. Som vist i Figur 7.10 oppgir 28 prosent at størrelsen på boliger eller rom er uendret som følge av tilskuddet, mens 41 prosent av respondentene oppgir at investeringstilskuddet førte til større boliger eller rom. Noe overraskende, igjen, oppgir 27 prosent av respondentene at investeringstilskuddet førte til mindre boliger eller rom. En av respondenten forklarer at man fikk mindre bruksareal enn opprinnelig tenkt som følge av gode råd fra Husbanken «som fikk ned byggekostnadene, samtidig som funksjonene ble ivaretatt». Vi har ikke forutsetninger for å vurdere hvorvidt reduksjonen i størrelsen på boliger og rom har gitt en tilsvarende økning i fellesareal.

I samme figur viser vi kommunenes vurdering av hvordan tilskuddet har påvirket grad av tilrettelegging for fleksibel bruk, inkludert for personer med kognitiv svikt. 33 prosent av respondentene oppgir at grad av tilrettelegging ikke har blitt påvirket, mens omtrent 40 prosent oppgir større grad av tilrettelegging for fleksibel bruk. Det er ti prosent av kommunene som oppgir at tilskuddsordningen førte til mindre grad av tilrettelegging for fleksibel bruk, mens henholdsvis fem og 13 prosent har svart «vet ikke» eller at utfallet ikke er relevant for prosjektet.

**Figur 7.10 Svar på spørsmål om hvordan investeringstilskuddet har påvirket størrelsen på boliger eller rom og grad av tilrettelegging for fleksibel bruk. Basert på svar fra 88 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.**



Svarene på spørreundersøkelsen indikerer at et flertall av kommunene mener investeringstilskuddet har ført til endret utforming på prosjektene som er blitt gjennomført. Det er imidlertid ikke åpenbart hvordan vi skal tolke svarene på hvordan konkrete aspekter ved utformingen har blitt påvirket. Selv om vi i de kvantitative analysene finner at andelen enerom i snitt øker etter utbetalt tilskudd til sykehjem, tyder svarene fra kommunene på at det i stor grad er finansieringen snarere enn veiledning og krav som forklarer dette ettersom svært få kommuner oppgir at dette aspektet ved utformingen ville vært endret i en situasjon uten tilskuddet.<sup>32</sup> Basert på svarene i spørreundersøkelsen ser det ikke ut til at investeringstilskuddet har påvirket andel rom med eget bad i sykehjem, og vi ser heller ikke noen tydelig effekt på lokalisering. Det er heller ikke noe tydelig resultat når det gjelder grad av institusjonslignende preg. De tydeligste resultatene ser vi for størrelsen på boliger eller rom og grad av tilrettelegging for fleksibel bruk, hvor den største gruppen av respondenter oppgir at investeringstilskuddet har hatt positiv effekt. Vi legger her til grunn at større boliger eller rom og økt grad av tilrettelegging for fleksibel bruk indikerer bedre leve- og boforhold for beboerne.

En mulighet er at kvalitetsindikatorene vi valgte ut i liten grad fanger opp aspektene ved utforming som ble påvirket av tilskuddsordningen. Vi har gitt respondentene mulighet til å utdype andre områder av utformingen som ble påvirket av tilskuddsordningen, som vist i Figur 7.11. Til en viss grad viser kommentarene fra kommunene at det kan være vanskelig å konkretisere nøyaktig hvilke deler av utformingen som ble påvirket, og at det ikke er åpenbart hvordan kvalitetsforbedringer kan måles.

<sup>32</sup> Samtidig så vi i avsnitt at finansieringen var viktig for å gjennomføre prosjektene, evt. gjennomføre tidligere enn det kommunene ellers ville gjort.



Figur 7.11 Eksempler på hvordan tilskuddsordningen førte til kvalitetsforbedringer

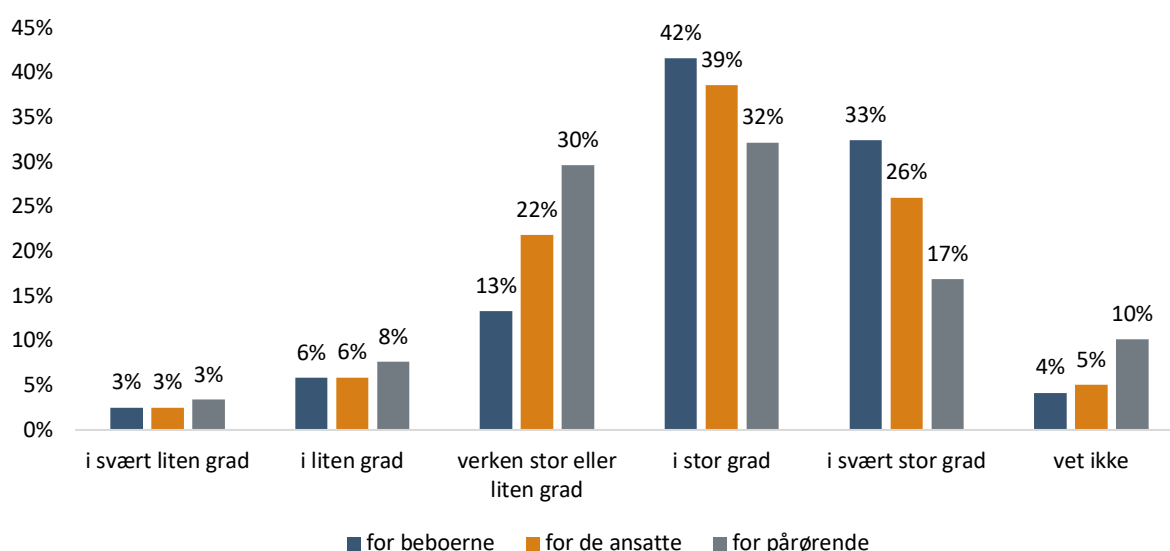
«Uten tilskudd måtte prosjektet helt sikkert reduseres i kvalitet og eller størrelse.»

«Ved at vi fikk tilskudd bidro det til at vi kunne legge til rette for gode løsninger med store bad spesielt, store attraktive leiligheter, fellesrom, sentrumsnært, attraktiv beliggenhet og likevel oppnå en akseptabel husleie for beboerne.»

I dybdeintervjuene mener også flere av respondentene at kvaliteten i prosjektene har økt som følge av Husbankens veiledning og krav. Flere kommuner vi har intervjuet forteller at de har fått nyttige innspill om selve utformingen av bygningsmassen. Dette gjelder blant annet for et prosjekt hvor inngangen for de ansatte ble plassert separat fra inngangen beboerne brukte selv, samt innspill fra Husbankens arkitekter om hensiktsmessige løsninger for spesifikke brukergrupper – for eksempel snusirkler for brukere av store rullestoler.

I tillegg til å forsøke å måle effekter på kvalitetsindikatorer har vi bedt kommunene om deres egen vurdering av hvorvidt den endrede utformingen eller endringen i antall plasser medførte økt kvalitet for beboerne, for de ansatte og for pårørende. Svarene er vist i Figur 7.12. Alle respondenter som oppgir at det siste prosjektet de var involvert i ville blitt utformet på en annen måte, inkludert endring i antall plasser, uten tilskuddsordningen, eller at tilskuddsordningen som helhet påvirket utformingen av prosjektet, får spørsmål om i hvor stor grad den endrede utformingen medførte økt kvalitet. Til sammen 74 prosent av respondentene svarer at den endrede utformingen i svært stor eller i stor grad medførte økt kvalitet for beboerne. Generelt vurderes investeringstilskuddet i større grad å føre til økt kvalitet for beboerne, sammenlignet med ansatte og pårørende.

Figur 7.12 Svar på spørsmål om i hvor stor grad endret utforming av prosjektet som følge av investeringstilskuddet medførte økt kvalitet for beboerne, ansatte og pårørende. Basert på svar fra 120 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.

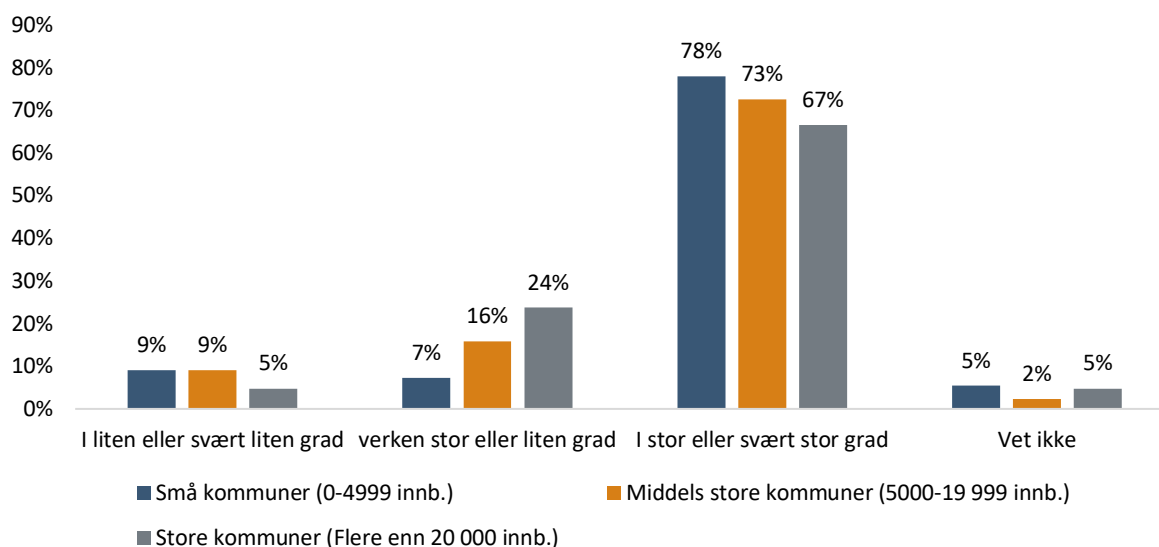


Vi har også undersøkt hvorvidt kommunenes egen vurdering av kvalitetseffekter for beboere, ansatte og pårørende varierer med kommunestørrelse. Man kan for eksempel se for seg at små kommuner med mindre erfaring med større investeringsprosjekter innen sykehjem og omsorgsboliger drar større nytte av veiledningen

de får, og at investeringstilskuddet dermed har større positiv effekt for disse kommunene. Vi har derfor delt kommunene som har besvart undersøkelsen inn i tre grupper, i tråd med grupperingen i Langørgen, Løkken og Aaberge (2015). Vi definerer små kommuner som kommuner med under 5000 innbyggere, middels store kommuner med 5000-19 999 innbyggere, og store kommuner med 20 000 eller flere innbyggere. Blant de 149 respondentene på spørreundersøkelsen er det 68 små kommuner, 56 middels store kommuner og 25 store kommuner.

Figur 7.13 viser svar på spørsmålet om i hvor stor grad endring i utforming som følge av investeringstilskuddet medførte økt kvalitet for beboerne, fordelt på de tre kommunegruppene. Vi ser at det er en større andel av de små kommunene som mener endringene i stor eller svært stor grad medførte økt kvalitet for beboerne, mens denne andelen er noe mindre for de middels store kommunene, og tydelig mindre for de store kommunene som har besvart undersøkelsen. Blant de store kommunene er det en større andel som har oppgitt at endringen i verken stor eller liten grad medførte økt kvalitet for beboerne. Når vi ser på tilsvarende spørsmål om effekt på kvalitet for ansatte ser vi samme mønster i besvarelsene. For effekt på kvalitet for pårørende er andelen som mener endringene i stor eller svært stor grad medførte økt kvalitet høyest blant de middels store kommunene, mens mønsteret for de store kommunene vedvarer. Disse resultatene er tilgjengelige på forespørsel.

**Figur 7.13 Svar på spørsmål om i hvor stor grad endret utforming av prosjektet som følge av investeringstilskuddet medførte økt kvalitet for beboerne. Basert på svar fra 120 kommuner som har mottatt investeringstilskudd. Gruppert etter kommunestørrelse.**



## 7.6. Arbeidsforhold for ansatte

Ifølge Husbankens retningslinjer skal investeringstilskuddet gis til prosjekter som har en funksjonell og god standard, slik at det kan bli en god arbeidsplass. Vi har prøvd å undersøke hvordan investeringstilskuddet har påvirket de ansattes arbeidsforhold med utgangspunkt i spørreundersøkelsen og intervjuene med kommunene.

Som vi så fra Figur 7.12, er det en lavere andel av respondentene som svarer at den endrete utformingen førte til økt kvalitet for de ansatte, sammenlignet med beboerne. Samtidig er det 65 prosent av respondentene som oppgir at investeringstilskuddet i svært stor eller i stor grad medførte økt kvalitet for de ansatte.

I hvilken grad dette er et direkte resultat av Husbankens veiledning og krav knyttet til ansattes arbeidsforhold, eller følger indirekte av veiledning og krav knyttet til beboerne, er uklart. Ifølge intervjuene med regionkontorene vektlegger ikke Husbanken de ansattes arbeidsforhold og flere presiserer at Husbanken kun har ansvar for å godkjenne funksjoner som berører beboerne direkte. En respondent fremhever at det er en forutsetning at arkitekttegningene av prosjektet skal godkjennes av arbeidstilsynet, og derigjennom ivaretas mye. En annen respondent viser til at Husbanken har utarbeidet et minstekrav for boenhetene sammen med Arbeidstilsynet, og at når de «*sammen har målsatte krav sikrer det at både beboerne og tjenesten har tilstrekkelig kvaliteter for å gjøre en god jobb*». Videre er det flere respondenter som opplever at dette i større grad er noe kommunene ivaretar selv. Ifølge en representant for ett av regionkontorene, har for eksempel kommunene ofte en ansatt som ivaretar innføringen av velferdsteknologi og sikrer utformingen av hensyn til de ansatte når de skal utforme prosjektet. Representantene for regionkontorene stiller i stedet spørsmål ved konkrete forhold dersom de vurderer at det er grunnlag for det. En representant forteller at de spør kommunen om personalet og hvordan de organiserer seg, men dette er som regel for å forstå hvordan de ansattes oppgaver og ferdsel vil kunne påvirke *beboerne*. En annen representant sier at de ofte må overstyre de ansattes behov fordi det går på bekostning av sluttbruker, eller fordi det gir unødvendig høye kostnader.

I dybdeintervjuene med kommunene oppgir alle å ha involvert ansatterepresentanter. De fleste mener arbeidsforholdene for de ansatte ivaretas av arbeidstakerforening også uten involvering fra Husbanken. De fremhever at arbeidstakerforeningen uansett skal involveres, og at de opplever at Husbanken ikke behøver å gå inn i dette.

I forbindelse med dybdeintervjuene med kommunene er også arbeidstakerrepresentant i én av kommunene intervjuet. Vedkommende har vært hovedverneombud i kommunen, og var involvert i et større prosjekt hvor eksisterende bygningsmasse for sykehjem ble rehabilitert og bygget på. I dette prosjektet var hovedverneombud i møter med styringsgruppen for prosjektet hver måned, og fikk anledning til å plassere verneombud inn i alle arbeidsgruppene. Som arbeidstakerrepresentant var vedkommende stort sett fornøyd med graden av involvering, og det kommer frem i intervju at de ansatte følte at deres perspektiv ble ivaretatt i løpet av prosjektperioden, og så sin innsats som særlig viktig inn mot arkitektene for å sørge for at løsningene ble fungerende i praksis, for eksempel knyttet til utforming av demensavdeling. Det ble imidlertid også nevnt at de ansatte gjerne skulle hatt mer direkte involvering med Husbanken for å sikre transparente beslutningsprosesser. Dette er kun et eksempel på hvordan arbeidstakerrepresentanter har blitt involvert og er ikke nødvendigvis representativt for andre tilfeller.

Oppsummert tyder svarene fra kommunene på at investeringstilskuddet og tilhørende krav og veiledning fra Husbanken i begrenset grad har påvirket de ansattes arbeidsforhold, utover det som ville vært tilfellet uten investeringstilskuddet. Samtidig ser det ut til at Husbankens hypotese om at kvalitetsforbedringer for beboerne også indirekte bedrer arbeidsforholdene for de ansatte stemmer, i og med at 65 prosent av respondentene i kommunene oppgir at investeringstilskuddet i svært stor eller i stor grad medførte økt kvalitet for de ansatte.

## 7.7. Tilrettelegging for pårørende

For at omsorgsplassene skal være et godt sted å bo fordrer det også at det er tilrettelagt for besøk av pårørende.

Som vi så fra Figur 7.12, er det en lavere andel av respondentene som svarer at den endrete utformingen førte til økt kvalitet for de pårørende, sammenlignet med beboerne og ansatte. Samtidig er det omtrent halvparten som oppgir at investeringstilskuddet i svært stor eller i stor grad medførte økt kvalitet for de pårørende.

At den endrete utformingen i større grad fører til økt kvalitet for beboerne snarere enn pårørende er i tråd med hva respondenter fra Husbanken sier. Som en av respondentene sier: «Vi skal først og fremst sikre bokvaliteter.» De vektlegger for eksempel at det skal være godt tilpasset fellesareal med stue og kjøkken som gjør det mulig for pårørende å komme å lage kveldsmat til beboerne. Dette bidrar indirekte til å gi gode besøksforhold, men det er da først og fremst av hensyn til beboerne.

En av kommunerepresentantene i dybdeintervjuene trekker frem at de selv har hatt klare krav til tilrettelegging for pårørende, gjennom for eksempel pårønderom. De forteller at de har fått gode innspill fra Husbanken på dette punktet og fått opprettet et godt tilbud. De utdyper at «*Akkurat på pårørendesituasjonen har vi hatt dialog med Husbanken. Både i form av hvor de [pårønderommene] skal ligge og hvordan de skal utformes. Så vi opplevde absolutt aksept fra Husbanken på både utforming og fleksibilitet i de rommene gitt hva vi ønsket og hadde behov for.*»

Igjen, ser det ut til at det er Husbankens fokus på brukerne, snarere enn direkte på pårørende, som fører til bedre tilrettelegging for pårørende. Samtidig er det en tredjedel av respondentene i spørreundersøkelsen som oppgir at investeringstilskuddet verken i liten eller stor grad medførte økt kvalitet for de pårørende. Effekten av investeringstilskuddet på tilrettelegging for pårørende er sannsynligvis i mange tilfeller av begrenset omfang.

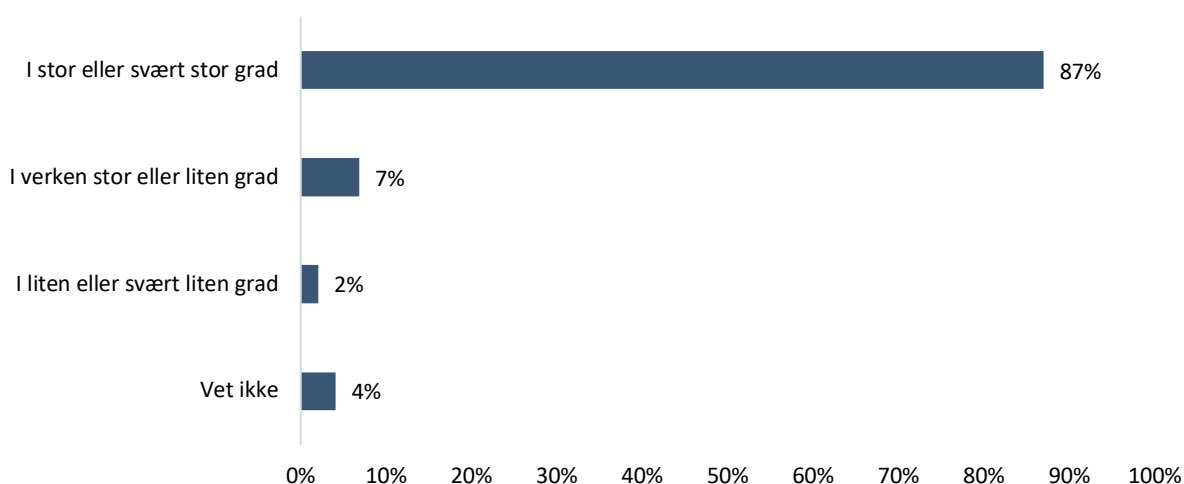
## 8. Har tilskuddsordningen ført til andre tilsiktede og utilsiktede effekter?

I dette kapitlet forsøker vi å besvare de øvrige evalueringsspørsmålene knyttet til tilsiktede og utilsiktede effekter. Vi finner at 87 prosent av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen mener at tilskuddet i stor eller svært stor grad har bidratt til at kommunen når sine politiske mål innen pleie- og omsorgssektoren. Videre finner vi ikke at tildeling eller utbetaling av tilskudd har ført til reduserte brutto driftsutgifter innen andre helse- og omsorgstjenester, eller for helse- og omsorgstjenester samlet sett. Vi har også undersøkt hvorvidt arbeidet med tilskuddsordningen har hatt betydning for kompetanseutvikling i kommunen. Nær halvparten av kommunene mener at de har fått økt kompetanse, og da særlig knyttet til planlegging og bestilling av heldøgns omsorgsplasser. De færreste mener at kompetansen på drift har økt som resultat av samarbeidet med Husbanken. Til slutt finner vi at to tredjedeler av respondentene i kommunene mener arbeidet med tilskuddsordningen har ført til mer innovative løsninger på ett eller flere områder. Flest respondenter (45 prosent) nevner mer innovative løsninger knyttet til bygningsmassen, mens 32 prosent nevner mer innovative løsninger knyttet til velferdsteknologi.

### 8.1. Bidrar investeringstilskuddet til å oppnå politiske mål i pleie- og omsorgssektoren?

Nesten alle kommunene som har mottatt investeringstilskudd i evalueringsperioden (87 prosent) oppgir at investeringstilskuddet i stor grad har bidratt til at kommunen har nådd sine politiske mål innen pleie- og omsorgssektoren, som vist i Figur 8.1. Dette understøttes av intervjuene, hvor alle respondentene svarer bekreftende på at investeringstilskuddet bidrar til å oppnå kommunens politiske mål i noen grad.

Figur 8.1 Svar på i hvor stor grad investeringstilskuddet har bidratt til at kommunen har nådd sine politiske mål innen pleie- og omsorgssektoren. Basert på svar fra 146 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.



Dette er i tråd med kommunens beskrivelse av viktigheten av tilskuddsordningen for å finansiere investeringer i heldøgns pleie- og omsorgsplasser, og stemmer også overens med at kommunene i stor grad mener tilskuddet har vært utløsende, enten helt eller delvis, for investeringene de har gjort i heldøgns omsorgsplasser. Merk at vi

ikke har grunnlag for å si noe om kommunene ville nådd sine politiske mål i en situasjon uten investeringstilskuddet, eller om de ville satt seg andre mål.

## 8.2. Hva er investeringstilskuddets betydning for kommunens samlede tilbud innenfor helse- og omsorgssektoren?

Formålet med investeringstilskuddet er å stimulere kommunene til både å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Investeringer i bygg vil kunne få konsekvenser for kommunenes driftsutgifter til omsorgstjenester. En samlet analyse av konsekvenser for ressursbruken av investeringstilskuddet medfører dermed en undersøkelse av effektene på de kommunale driftsutgifter. En slik undersøkelse er også viktig siden den indirekte uttrykker kommunenes prioriteringer innad i omsorgstjenestene og mellom omsorgssektoren og andre kommunale sektorer. I tilnærmingen til forventede effekter er det nyttig å skille mellom investeringer for å fornye og bedre kvaliteten på plasser og investeringer for å øke antallet plasser. Fornying av plasser vil ifølge ordningen kunne medføre kvalitetsforbedringer i form av flere enerom og rom med bad. Videre vil nye bygg trolig medføre mindre vedlikeholdskostnader enn gamle bygg. På den annen side blir det kanskje mer gangtid med enerom enn med flersengsrom, samtidig som moderne planløsning trekker motsatt vei. Det gjør også gode omgivelser (f.eks. plassering av skyllerom, plass til pleieoppgaver) som kan bidra til gode arbeidsforhold, reduserte belastninger og mindre sykefravær. Vi kan derfor ikke entydig predikere om fornying av bygningene kan forventes å medføre større eller mindre driftskostnader. Økt tilbud av sykehjemsplasser og omsorgsboliger kan derimot entydig forventes å medføre større kommunale driftskostnader til omsorgstjenester. Nye plasser krever bemanning, og hvis kvaliteten på de eksisterende plassene ikke skal reduseres, kreves det økt bemanning. Jo større andel av tilskuddet som brukes på nye plasser, jo større er dermed sannsynligheten for at også driftsutgiftene øker. I kapittel 6 fant vi at tilskuddet i snitt ikke har medført en vedvarende netto økning i antall sykehjemsplasser eller antall beboere i heldøgnsbemannede omsorgsboliger. Dette tyder på at vi ikke bør forvente noen store effekter på andre pleie- og omsorgstjenester, og tilbudet samlet sett, med mindre kommunene dekker egenfinansieringen av investeringskostnadene med midler fra driftsbudsjettet.

Vi undersøker sammenhengen mellom utbetaling av tilskudd og kommunenes brutto driftsutgifter til aktivisering av eldre (KOSTRA-funksjon 234), pleie i institusjon (KOSTRA-funksjon 253), drift av hjemmetjenester (funksjon KOSTRA.254) og til omsorgstjenester samlet (inkl. institusjonslokaler (funksjon261) og kommunalt disponerte boliger (KOSTRA-funksjon 265). Funksjon 265 omfatter i tillegg til omsorgsboliger andre kommunale boliger som for eksempel boliger til flykninger. Vi undersøker sammenhengene ved hjelp av to kvantitative metoder som supplerer hverandre: regresjonsanalyse med kommune- og tidsfaste effekter og en hendelseanalyse (eventanalyse). I regresjonsanalysen med kommune- og tidsfaste effekter undersøker vi sammenhengen mellom tildelte plasser og driftsutgifter over de påfølgende årene i gjennomsnitt. I hendelseanalysen beskriver vi driftsutgiftene i hvert enkelt år i forhold til driftsutgiftene året før første utbetaling for plasser. I begge analysene korrigerer vi også for variabler som varierer over tid (som frie inntekter) på kommunenivå. Samtlige funksjoner og metoder er nærmere omtalt i Vedlegg E.

Som det fremgår av resultatene fra regresjonsanalysene i Vedlegg E, finner vi ingen statistisk signifikant sammenheng mellom tildeling eller utbetaling av tilskudd og driftsutgifter innen pleie- og omsorgssektoren. Vi finner heller ingen signifikante effekter av variablene som beskriver tilskuddsordningen på undergrupper utgiftsvariabler. Vi kan heller ikke påvise noen sammenheng mellom utbetaling for plasser og kommunale utgifter til omsorgstjenester basert på hendelsesanalysen.

### 8.3. Hva er investeringstilskuddets betydning for utvikling av kompetanse på planlegging, bestilling og drift av omsorgsplasser?

Kommuner som har mottatt investeringstilskudd i evalueringsperioden har fått spørsmål om hvorvidt arbeidet med tilskuddsordningen har hatt betydning for utvikling av kompetanse på planlegging, bestilling og drift av heldøgns omsorgsplasser i kommunen. Som vist i Figur 8.2, oppgir 47 prosent at arbeidet med tilskuddsordningen på en eller annen måte har hatt betydning for denne typen kompetanseutvikling i kommunen, 17 prosent av kommunene svarer nei, mens 36 prosent svarer «vet ikke».

**Figur 8.2 Svar på spørsmål om arbeidet med tilskuddsordningen hatt betydning for utvikling av kompetanse på planlegging, bestilling og drift av heldøgns omsorgsplasser i kommunen. Basert på svar fra 146 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.**

Blant kommunene som svarer ja er det en del som nevner konkrete aspekter ved utforming av boliger, lokalisering og tilpasning til konkrete brukergrupper som viktige områder hvor de har fått økt kompetanse. Andre nevner økt kompetanse på regelverk og retningslinjer, både for boligene og for selve tilskuddsordningen. Eksempler på slike uttalelser er vist i Figur 8.3.

**Figur 8.3 Eksempler på hvordan kompetansen er hevet i forbindelse med arbeidet med tilskuddsordningen**

«Arbeidet gjennom disse 5-6 tilskuddene har bygget kompetanse hos medarbeidere. Arbeidet har gitt økt trygghet og bedre forutsetninger/kompetanse i denne type prosjekter.»

«Har utviklet kompetanse på planarbeid og bestilling»

«Har ført til meir tverrfaglig arbeid og kompetanseheving internt»

«Ja, det har blant annet vært jobbet mye med regelverk rundt universell utforming.»

«Kanskje satt mer fokus på tilrettelegging for kognitiv svikt - også i drift»

I dybdeintervjuene har vi gravd mer i hvorvidt det er forskjeller i hva slags kompetanse kommunen tilegner seg og hvorvidt de har mulighet til å dra nytte av denne kompetansen senere. Her svarer nesten alle kommunene at Husbanken har hatt en positiv påvirkning på deres kompetanse innen planlegging og bestilling, mens de færreste mener kompetansen på drift har økt som resultat av samarbeidet med Husbanken. Mange trekker frem at deres egne ansatte lærer av Husbankens erfaring og tar med seg dette inn i andre prosjekter. Det er imidlertid ulikt i hvilken grad de mener de har fått kompetanse innen bestilling og planlegging – mens noen mener denne kompetansen er betydelig hevet, mener andre at det nok har økt, men at de ikke kan sette fingeren på akkurat hvordan og andre igjen at dette kanskje kunne vært kompetanse de uansett ville fått i gjennomføringen av et slikt prosjekt. Én kommune, som har investert i et stort nytt sykehjem, mener at de har fått betydelig hjelp til å

heve kompetansen innen drift av en helt ny type bygg, men at kompetansen innen bestilling og planlegging ikke er blitt påvirket.

For mindre kommuner ser det ut til å være en utfordring å få dratt nytte av denne kompetansen til neste prosjekt. I dybdeintervjuene fortalte en av de små kommunene at de ansatte en ingeniør som konsulent på fulltid til å planlegge og gjennomføre prosjektet som fikk støtte fra Husbanken. Etter at prosjektet var ferdigstilt opphørte konsulentens kontrakt, og vedkommende valgte å flytte ut av kommunen. Dette medførte at kompetansen som ble ervervet i løpet av prosjektperioden i stor del forsvant ut av kommunen – noe som blant annet gjorde at respondenten på intervjuet måtte svare «vet ikke» på over halvparten av intervju spørsmålene. Desto viktigere blir dermed overføringen av kompetanse fra Husbanken i forbindelse med et nytt prosjekt. Samtidig opplyser flere av de store kommunene at de allerede sitter på kompetansen de behøver for å gjennomføre et slikt prosjekt, og at Husbankens kompetanse derfor ikke tilfører noe nytt som de ikke egentlig hadde kompetanse på fra før. Mange store kommuner mener dog likevel at Husbanken fungerer som en god sparringspartner.

Vi har også spurt forvaltere ved regionkontorene i Husbanken hva slags kompetanse de mener at de tilfører kommunene. Flere sier at de er usikker på om de tilfører kommunene så mye kompetanse, men at de heller fungerer som en brobygger mellom kommunene ved å spre kompetansen dem imellom. Representanten fra ett av regionkontorene går så langt som til å si at de store kommunene i stor grad allerede besitter kompetansen som Husbanken har å tilføre, mens de små og mellomstore kommunene har begrenset mulighet til å opparbeide og holde på kompetansen. Samtidig påpeker samme representant at kommunene trolig får tilført kompetanse på å avdekke behov, i dette tilfellet for omsorgsboliger og sykehjem, men som kan være overførbart til andre kontekster som skoleutbygging. Videre påpeker flere at Husbanken trolig har en viktig rolle i å bevisstgjøre kommunene, særlig om forhold knyttet til prinsippene om normalisering og integrering.

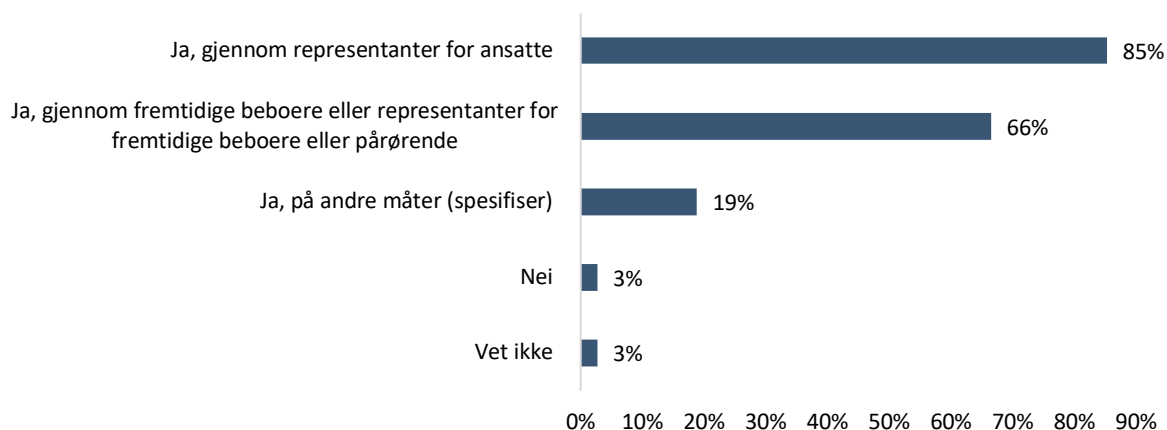
#### **8.4. Hvordan er brukermedvirkning praktisert i forbindelse med prosjektsøknadene?**

Som beskrevet i avsnitt 7.3, innebærer ett av prinsippene om normalisering og integrering at brukere eller deres representanter skal delta og medvirke i planleggingen av boligene. Prinsippene skal gjelde alle heldøgns omsorgsplasser

Vi har spurt kommunene om hvorvidt de har praktisert en eller annen form for brukermedvirkning i forbindelse med prosjektsøknaden. 95 prosent av respondentene oppgir at de har gjort det. Flest kommuner oppgir at de har hatt brukermedvirkning gjennom representanter for ansatte (85 prosent), mens 66 prosent oppgir at de har praktisert brukermedvirkning gjennom fremtidige beboere eller representanter for fremtidige beboere eller pårørende, som vist i Figur 8.4. Vi vet ikke nøyaktig hvordan brukerne er involvert, om det er gjennom fremtidige beboere eller representanter for fremtidige beboere, som brukerorganisasjoner eller f.eks. kommunalt råd for funksjonshemmede. Blant de som har svart «annet» har flere spesifisert på hvilken måte i åpent tekstfelt. Her har flere nevnt råd og utvalg som representerer potensielle brukeres synspunkter, som eldreråd, funksjonsnedsettedes råd, og NFU lokalt. Noen nevner også politisk medvirkning og privat helseforetak som skal drifte bygget. Enkelte kommuner beskriver også at fremtidige beboere og deres pårørende/verger var med å påvirke det endelige utfallet, som beskrevet i Figur 8.5. Dette understøttes av dybdeintervjuene. For eksempel fikk en av kommunene tilskudd til å bygge skreddersydde omsorgsplasser til åtte beboere med spesielle fysiske og psykiske behov. I denne prosessen ble det beskrevet at både beboere og pårørende var medvirkende i hele prosessen. De fikk beskrevet sine behov og ble tatt med som medvirkende i alle eventuelle endringer i prosessen underveis.



Figur 8.4 Svar på spørsmål om hvorvidt kommunen har praktisert noen form for brukermedvirkning i forbindelse med prosjektsøknadene. Basert på svar fra 149 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.



Figur 8.5 Eksempler på hvordan brukere og pårørende ble involvert i forbindelse med prosjektsøknadene

«Møte med brukere og pårørende til de som var aktuelle beboere underveis i prosessen. De ble vist tegninger og var med og påvirket i forhold til mulige alternativer. Beboere- og/eller verger har også vært med og valgt ulike farger og materialer til egen leilighet. Beboere /verger har også bidratt med informasjon om hvordan vi på best mulig måte kan tilrettelegge for akkurat deres behov.»

På spørsmål om hvorvidt Husbanken har oppfordret til brukermedvirkning svarer henholdsvis 6 prosent og 28 prosent av respondentene nei eller at de ikke vet. Det er imidlertid 38 prosent som mener Husbanken direkte har oppfordret til brukermedvirkning, mens 27 prosent har opplevd at Husbanken har stilt krav om brukermedvirkning. I dybdeintervjuer med kommunene svarer alle at brukerne har medvirket i prosjektene i større eller mindre grad. De aller fleste mener at dette er noe de ville gjort uansett, mens noen av respondentene svarer at det gir et ekstra insentiv for å passe på at brukerne medvirker i prosjektene når Husbanken stiller slike krav.

## 8.5. Hva er investeringstilskuddets bidrag til innovasjon og nyskaping i kommunesektoren?

Vi har spurt forvaltere ved samtlige regionkontor i Husbanken hvorvidt og hvordan investeringstilskuddet bidrar til nyskaping og innovasjon i kommunene. Samtlige understreker at det ikke stilles krav til innovative løsninger, men flere understreker at de støtter opp om initiativ fra kommunene, og «heier frem» prosjektene ved for eksempel å omtale det som pilotprosjekt på Husbankens nettsider. En påpeker at de på samlinger oppfordrer kommunene til å velge innovative løsninger. Samtidig understreker flere av respondentene at initiativet må komme fra kommunene. Basert på dette er det ikke opplagt at man skal forvente noen særlige effekter på innovasjon og nyskaping i kommunene.

Vi har spurt kommunene som har mottatt tilskudd om hvorvidt arbeidet med tilskuddsordningen har ført til at de har valgt mer innovative løsninger knyttet til bygningsmasse, velferdsteknologi eller pleie- og omsorgstilbudet generelt i kommunen. Svarene er vist i Figur 8.6.

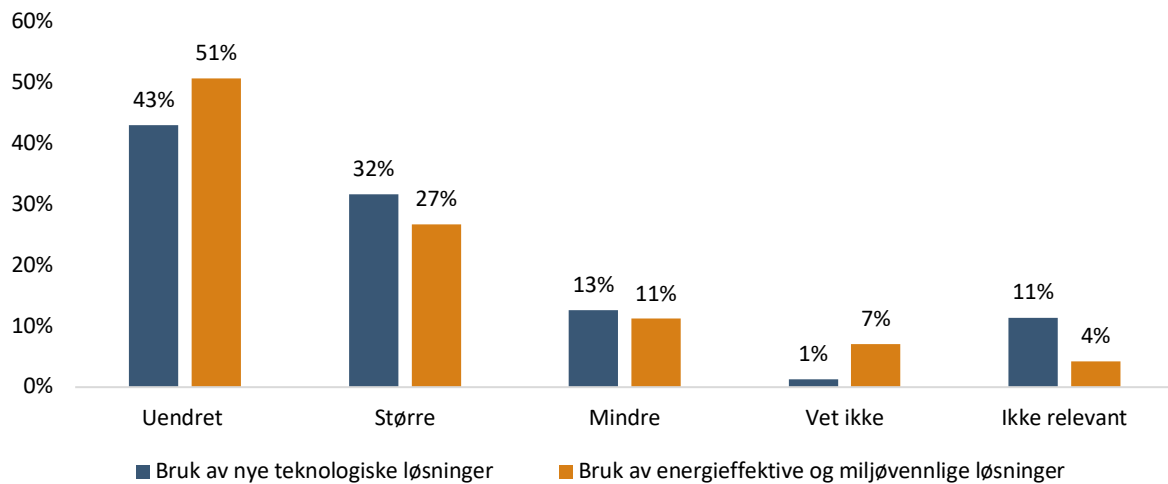
**Figur 8.6 Svar på spørsmål om hvorvidt arbeidet med tilskuddsordningen har ført til mer innovative løsninger. Basert på svar fra 149 kommuner som har mottatt investeringstilskudd.**



Et klart flertall av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen (66 prosent) mener arbeidet med tilskuddsordningen har ført til mer innovative løsninger på ett eller flere områder. Flest respondenter (45 prosent) nevner mer innovative løsninger knyttet til bygningsmassen, mens 32 prosent nevner mer innovative løsninger knyttet til velferdsteknologi og omtrent like stor andel nevner mer innovative løsninger knyttet til pleie- og omsorgstilbudet generelt. Til tross for at Husbanken selv mener at de i begrenset grad oppfordrer til innovasjon, ser det ut til at kommunene selv mener at det investeringstilskuddet har ført til mer innovative løsninger. En mulig forklaring på avviket mellom Husbanken og kommunenes beskrivelser, er at kommunene har en bredere definisjon av innovasjon. En kommune som ikke har bygget eller rehabilitert sykehjemsplasser eller omsorgsboliger på lang tid, vil trolig oppleve mange av forslagene fra Husbanken som innovative. Videre kan mange av de innovative forslagene stamme fra andre kommuner, snarere enn Husbanken. Dette er i tråd med at flere av respondentene i Husbanken selv mener at de i begrenset grad kommer med forslag til innovative løsninger.

Vi har også spurt kommunene om hvorvidt investeringstilskuddet har påvirket bruk av nye teknologiske løsninger. Nær en tredjedel (32 prosent) svarer at de i større grad har tatt i bruk nye teknologiske løsninger, som vist i **Feil! Fant ikke referanse-kilden.** Figur 9.5. 13 prosent svarte imidlertid at tilskuddsordningen førte til at de i mindre grad tok i bruk nye teknologiske løsninger, mens 43 prosent svarte at dette forble uendret. En noe større andel oppgir at investeringstilskuddet førte til at de i større grad tok i bruk energieffektive og miljøvennlige løsninger. Ifølge intervjuene med regionkontorene er også dette noe de ikke legger vekt på i dialogen med kommunene, men støtter opp om dersom kommunene viser interesse for det.

Figur 8.7 Svar på spørsmål om hvordan investeringstilskuddet har påvirket bruk av nye teknologiske løsninger og energieffektive og miljøvennlige løsninger. Basert på svar fra 46 kommuner som har mottatt investeringstilskudd



Flere av kommunene som er dybdeintervjuet forteller også at de har tatt i bruk ny teknologi som følge av prosjektene med Husbanken. Noen av respondentene har blant annet søkt spesifikt om penger til velferdsteknologiske løsninger. Dette gjelder blant annet varslingssystemer for beboere, sensorer i omsorgsboliger og elektroniske løsninger for journalføring. Her virker det imidlertid mer som det er tilgangen til finansiering enn påvirkning fra Husbanken som har stått sentralt. Videre forteller en av kommunene at de opplevde Husbankens kompetanse på velferdsteknologi som svært mangelfull da de søkte veiledning på dette feltet. De håper Husbanken vil forbedre sin kompetanse innen dette i fremtiden, særlig siden dette også er et felt kommunene selv har mindre innsikt i og at merverdien i å få veiledning på dette er større.

## 9. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?

I dette kapitlet vurderer vi Husbankens rolle i forvaltning av ordningen. Vi konkluderer med at tilskuddsforvaltningen overordnet har en god måloppnåelse når det gjelder kunnskapsoverføring, dialog og veiledning til kommunene. Ifølge spørreundersøkelsen og intervjuer er mange kommuner svært fornøyde med Husbankens veiledning og dialog i forbindelse med investeringstilskuddet, og Husbanken har vært en viktig støtte for mange kommuner. Direkte kontakt gjennom møter og over telefon og e-post oppfattes av et flertall av kommunene som mest nyttig, og det er også denne kontaktformen som oppgis å påvirke utformingen og kvaliteten på prosjektene i størst grad. Samtidig oppfattes Husbankens krav til utforming av enkelte kommuner som noe skjønnsbasert og lite fleksibel, selv i møte med innspill fra brukerrepresentanter. Dette gjelder spesielt vurdering av hvorvidt boliger har institusjonslignende preg og antall samlokaliserte boliger. Vi ser også på fylkesmennes rolle. I tråd med hva tildelingsbrevene fra Helse- og omsorgsdepartementet åpner opp for, er det ulik praksis i hvor stor grad fylkesmannen involveres. Ifølge representanter ved Husbanken og fylkesmannen oppleves samarbeidet dem imellom overordnet som bra, mens det er mer varierende hvorvidt kommunene opplever at fylkesmannen tilfører prosessen noe positivt. Videre finner vi at Husbankens forvaltning av ordningen er kostnadseffektiv sammenlignet med andre statlige tilskuddsordninger til kommunene, men at det er enkelte forbedringsmomenter knyttet til den tekniske forvaltningen.

I dette kapitlet gjennomgår vi resultatene for evalueringen av tilskuddsforvaltningen, herunder dialog med og veiledning til kommuner, veiledningsmateriell, informasjon om gode eksempler og beste praksis, informasjon om krav og vilkår. Vi diskuterer spesielt hvilken effekt Husbankens aktiviteter gir inn i prosjektene i form av kvaliteten på løsningene som velges. Vi ser også på den mer tradisjonelle tilskuddsforvaltningen, det vil si den tekniske forvaltningen knyttet til administrasjon og drift av ordningen, og som ikke er knyttet til veiledningsrollen. I tillegg ser vi på fylkesmannens rolle og diskuterer tilskuddsforvaltningens måloppnåelse, samt kostnadseffektivitet.

### 9.1. Hva slags veiledning har kommunene fått fra Husbanken og hvordan har det påvirket kvalitet?

For at Husbankens veiledning skal påvirke kvaliteten i omsorgsplassene som finansieres, må veiledningen påvirke utformingen av prosjektene. For å undersøke dette har vi sett på hva slags veiledning kommunene har fått, hvordan dialogen med Husbanken har vært, og i hvor stor grad dette har påvirket utforming og kvalitet i prosjektene. Resultatene fra denne delen av spørreundersøkelsen er både relevant for å avdekke effekter av tilskuddsordningen på kvalitet, og som grunnlag for evalueringen av Husbankens forvaltning. Også i de oppfølgende dybdeintervjuene med kommunene er det stilt spørsmål om opplevelsen av Husbankens oppfølging av kommunene gjennom veiledning og dialog. Vi har også innhentet vurderinger fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede og enkelte fylkesmenn.

#### Kontakt med Husbanken

Vi har spurt kommunene om hva slags kanaler de har benyttet seg av i sin kontakt med Husbanken. Alle respondentene oppgir at kommunen deres har hatt kontakt med Husbanken via telefon eller e-post i forbindelse med en eller flere søknader. Nesten 90 prosent oppgir å ha deltatt på møter med Husbanken, mens omtrent 80 prosent har benyttet nettsidene til Husbanken og/eller veiviseren.no, som vist i Figur 9.1. 65 prosent av

respondentene har benyttet dialogverktøyet i forbindelse med en eller flere søknader. Av andre kanaler er det et fåtall kommuner (fire) som nevner kurs eller fagdager i regi av Husbanken, mens tre kommuner nevner arrangementer de har deltatt i som programkommuner i Husbankens kommuneprogram.

**Figur 9.1 Svar på hvorvidt kommunene i forbindelse med en eller flere søknader om investeringstilskudd har benyttet seg av ulike informasjonskanaler. Basert på svar fra 149 kommuner.**



I overkant at 60 prosent av respondentene oppgir at møtene og kontakten med Husbanken har påvirket utformingen av prosjektet, og mange trekker frem at endringene kravene og innspillene fra Husbanken har ført til er positive. Flere trekker også frem god kompetanse hos Husbanken. Enkelte kommuner trekker imidlertid frem at det er utfordringer med tanke på krav som oppfattes som noe rigide. Dette gjelder for eksempel det som oppleves som krav knyttet til antall samlokaliserte boliger – flere kommuner nevner at Husbanken ikke har hørt på deres argumenter om å overstige antallet boliger i anbefalingene, eller at det har vært en tidkrevende prosess med å dokumenter f.eks. innspill fra brukergrupper for å få gjennom løsningen de ønsker. Det har også vært nevnt i forbindelse med ulik oppfatning av hva som oppfattes som institusjonslignende preg, og at løsninger som er utviklet i nært samarbeid med brukerrepresentanter har blitt overstyrt av Husbanken.

Også i dybdeintervjuene opplyser alle kommunene at de har vært i kontakt med Husbanken til en viss grad, men at det er varierende hvilken form denne kontakten tar. Mens noen har brukt alle tilgjengelige hjelpemidler og vært i så å si daglig eller ukentlig direkte kontakt med Husbankens representanter, har andres kontakt begrenset seg til det nødvendige med utfylling av skjemaer via nettsiden. Det er også i dybdeintervjuene flere kommuner som er opptatt av Husbankens krav om antall boliger som kan samlokaliseres, som omtalt i kapittel 7.3. Flere forteller at de har et begrenset antall tomter til rådighet for å bygge ut omsorgsboliger, og at å begrense antallet boliger på samme lokasjon derfor kan resultere i at brukere blir stående i lengre perioder uten et tilbud. Dette oppleves som vanskelig.

### Bruk av dialogverktøyet

Dialogverktøyet er en sjekkliste for prinsippene om normalisering og integrering som brukes av Husbanken i deres dialog med kommunene. Ifølge Husbanken sentralt er det krav om at verktøyet skal fylles ut og vedlegges søknaden når et prosjekt omfatter omsorgsboliger for utviklingshemmede og/eller rus/psykiatri. I andre saker er

det ikke et krav at utfylt dialogverktøy skal vedlegges, det brukes i stedet etter behov. Vi viser til Figur 9.2 for en nærmere omtale.

#### Figur 9.2 Hva er dialogverktøyet?

I forbindelse med introduksjonen av prinsippene for normalisering og integrering opprettet Husbanken Dialogverktøyet som en plattform for å diskutere innholdet i disse med kommunene. Dette verktøyet er senere videreutviklet til en sjekkliste for prinsippene.

Dialogverktøyet har to funksjoner. For det første brukes det i dialogen med kommunene i forespørselsfasen, både for å kartlegge hvordan kommunene har tenkt og for å veilede dem om nevnte prinsipper.<sup>1</sup> For det andre fungerer det som dokumentasjon til søknaden.

Ifølge våre intervjuer med regionkontorene brukes dialogverktøyet i saker som omhandler samlokaliserte boliger. Flere av representantene understreker at det er spesielt viktig å bruke verktøyet når det er snakk om psykisk utviklingshemmede, og at det er særlig viktig når prosjektet er rettet mot yngre brukere, der målet er at beboerne skal inn i et ordinært bomiljø. Det er varierende praksis mellom regionkontorene når det gjelder bruk av dialogverktøyet i prosjekter som omhandler sykehjemsplasser. Enkelte regionkontor opplyser at de bruker dialogverktøyet, mens andre sier at det ikke tas i bruk. Det er også variasjon i hvorvidt et utfylt dialogverktøy inngår i den endelige søknaden, om det brukes som en sjekkliste for mer eller mindre alle prosjekter, og på hvilket tidspunkt verktøyet tas i bruk. Flere av regionkontorene opplyser at de gjennomgår dialogverktøyet på oppstartsmøtet. Igjen er det varierende praksis på tvers av regionkontorene. En forvalter ved et annet regionkontor forteller at de svært sjelden gjennomfører oppstartsmøter. I stedet fyller kommunene ut dialogverktøyet når prosjektet omhandler boliger for utviklingshemmede, og ellers dersom Husbanken anser det som nødvendig.

Vi har spurt kommunene hvorvidt dialogverktøyet har påvirket prosjektet, for eksempel utforming, lokalisering eller antall omsorgsplasser. Et flertall av respondentene har ikke besvart spørsmålet eller svart at de ikke vet. Blant respondentene som har gitt utfyllende kommentarer (i underkant av 60 respondenter) har i overkant av halvparten oppgitt at dialogverktøyet har påvirket prosjektets utforming. I underkant av halvparten svarer at dialogverktøyet ikke har påvirket utformingen, men en del av disse trekker det likevel frem som et viktig verktøy for bevisstgjøring og som en støtte i planleggingen. Flere respondenter trekker frem at møter og kontakt med Husbanken er viktigere for å påvirke utformingen. En respondent trekker frem at dialogverktøyet fylles ut for sent i prosessen til at det kan påvirke utforming.

De aller fleste respondentene i dybdeintervjuene har kjennskap til og har tatt i bruk dialogverktøyet. Disse svarer at verktøyet primært brukes som en sjekkliste i søknadsprosessen. Én svarer også at det er blitt brukt i prosjektplanleggingen for å passe på at kravene oppfylles. Det er ingen som svarer definitivt at verktøyet har påvirket prosjektets utforming, i hovedsak fordi tomtene til prosjektene ofte er gitt før dialogverktøyet skal fylles ut, men få utelukker at prosjektet kunne ha sett annerledes ut uten dialogverktøyet.

#### **Bruk av husbanken.no og/eller Veiviser – bolig for velferd**

Husbanken har lagt ut en rekke veiledere knyttet til investeringstilskuddet, blant annet om hvordan man søker om investeringstilskudd og hvordan prosjektene bør utformes, inkl. gode eksempler. Videre har Husbanken en digitalverktøykasse, Veiviser – bolig for velferd. Begge informasjonskildene er nærmere omtalt i Figur 9.3.

**Figur 9.3 Hva er Veiviser - bolig for velferd og hva tilbys av informasjon på husbanken.no?**

**Veiviseren – bolig for velferd** ble lansert i utgangen av 2016, og har dermed ikke vært en kilde til informasjon gjennom hele evalueringsperioden. Veiviseren skal være en digital verktøykasse for kommunene, ansatte i direktoratene, fylkesmannen, samarbeidspartnere og brukerorganisasjoner. Veiviseren skal samle alt innen bolig «på ett sted». Den skal bidra til å heve kompetansen hos kommuner og samarbeidspartnere, gjøre offentlig sektor med transparent, samt bidra til en mer lik praksis overfor innbyggerne lokalt. Her inngår blant annet Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg, med informasjon om hva som legges i de overordnede prinsippene og de grunnleggende kravene omtalt i Tabell 2.1, forskjellen mellom ulike typer boform og bo- og aktivitetsbehovene til ulike målgrupper.

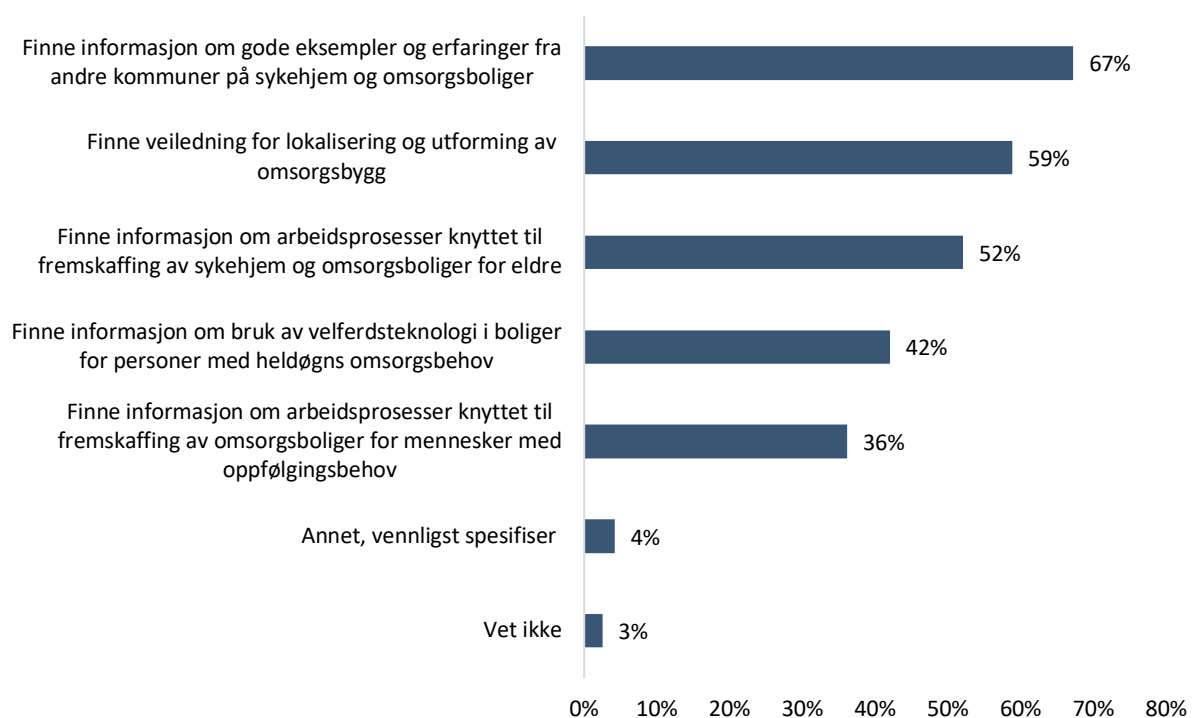
**I tillegg ligger blant annet følgende informasjon på Husbankens nettside husbanken.no:**

- Veiledere om søknadsprosessen og tilpasning av prosjekt til ulike brukergrupper
- Husbankens dialogverktøy (Sjekkliste for prinsippene om normalisering og integrering i bofellesskap og samlokaliserte boliger)
- Brosjyrer om for eksempel universell utforming og Husbankens kommuneprogram
- Rapporter om arbeidet med omsorgsboliger og sykehjem

Ifølge representantene ved regionkontorene vi har intervjuet er husbanken.no den viktigste kanalen til informasjon til kommunen, utover den direkte dialogen.

Vi har spurt kommunene hva de har brukt nettstedene husbanken.no og veiviseren.no til. Svarene i Figur 9.4 viser at flest kommuner bruker disse til å finne informasjon om gode eksempler og erfaringer fra andre kommuner på omsorgsboliger og sykehjem. Omtrent 65 prosent av respondentene har brukt nettstedene til å finne gode eksempler og erfaringer fra andre kommuner, mens omtrent 60 prosent har brukt dem til å finne veiledning for lokalisering og utforming av omsorgsbygg. Dette vil i mange tilfeller være synonymt med bruk av Veilederen for lokalisering og utforming av omsorgsbygg. I overkant av halvparten av respondentene har brukt nettsidene til å finne informasjon om arbeidsprosesser knyttet til fremskaffing av sykehjem og omsorgsboliger for eldre.

Figur 9.4 Svar på spørsmål om hva kommunene har brukt nettstedet Veiviser – bolig for velferd og/eller husbanken.no til, basert på svar fra 120 kommuner.



På spørsmål om hvorvidt informasjonen fra nettstedene påvirket utformingen av prosjektet, svarer 67 prosent av kommunene ja, mens 33 prosent svarer nei. Resten har enten ikke besvart spørsmålet, eller svarer at de ikke vet. Mange som svarer på spørsmålet trekker frem viktigheten av nettsidene som inspirasjonskilde, men igjen er det flere som nevner at den direkte kommunikasjonen og dialogen med Husbanken er viktigst. Blant kommunene som ikke har søkt på tilskuddet og som har svart på spørreundersøkelsen, svarer alle at de kjenner til Husbankens tilskuddsordning. Alle opplyser også at de har vært inne på Husbankens nettsider for å få informasjon om ordningen. I tillegg har en mindre andel deltatt på Husbankens arrangementer eller fått informasjon gjennom fylkesmannen.

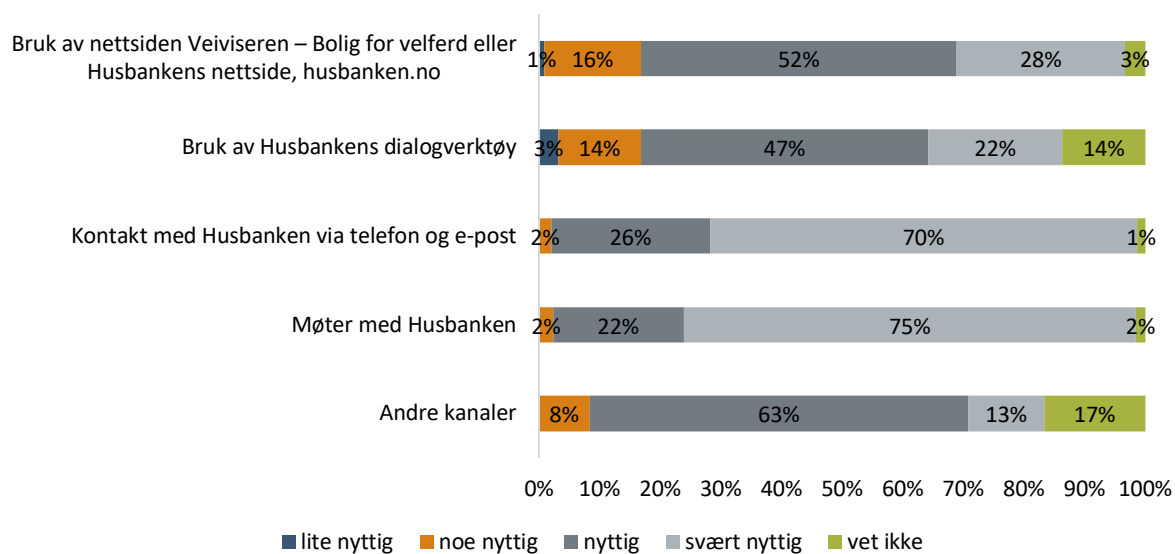
Alle kommunene som er intervjuet om tilskuddene de har fått innvilget svarer at de har brukt nettsiden husbanken.no, og de aller fleste sier at de bruker denne aktivt og finner mye nyttig informasjon der. Én kommune svarer på spørsmål om hva slags type informasjon og veiledning de får fra Husbanken at «Hovedsakelig så er det selvbetjeningsløsningene med det som ligger på husbanken.no. Denne er etter hvert blitt veldig god. Det ligger veldig mye relevant informasjonsmaterieell som vi studerer, både veiledere og eksempler. Ellers går det mye over telefon med Husbanken». En annen respondent påpeker imidlertid at Husbankens nettside med fordel kunne oppdateres mer hyppig: «Det er at problem at nettsiden ikke alltid er oppdatert. For eksempel da vedtaket i Stortinget kom om netto tilvekst eller rehabilitering. Der måtte jeg søke på Stortingets sider selv og følge livestream av debatten, mens Husbankens side falt etter. Da fikk jeg blant annet spørsmål fra kommunestyret om noe som sto på Husbankens nettside men som ikke stemte». Noen av respondentene har også vært på konferanser og seminarer med Husbanken og mener dette har vært verdifullt for å få forståelse av hvordan prosjektene skal utformes og hvilke prosjekter som får tilsagn.



### Hvor nyttig har informasjonen og veiledningen fra Husbanken vært?

I Figur 9.5 oppgir vi respondentenes vurdering av hvor nyttig informasjonen og veiledningen fra Husbanken har vært. Svarene viser at det først og fremst er møter med Husbanken og deretter kontakt med Husbanken via telefon og e-post som oppleves som mest nyttig for kommunene som har besvart undersøkelsen. 70 prosent av respondentene mener at kontakten med Husbanken via telefon og e-post var svært nyttig, mens 26 prosent mente kontakten var nyttig. Dette er i tråd med kommentarene fra respondentene på spørsmålene over. Det er kun dialogverktøyet som av et fåtall respondenter oppleves som lite nyttig.

Figur 9.5 Svar på spørsmål om hvordan kommunene vurderer nytten av informasjon og veiledning fra ulike kilder og kanaler



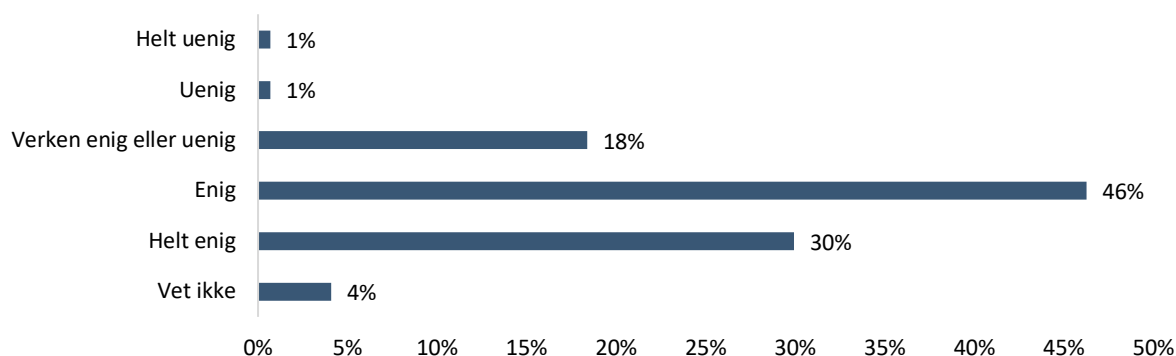
Funnene over støttes av dybdeintervjuene: Ingen mente de hadde fått unyttig veiledning. Hovedinntrykket fra kommunene som er dybdeintervjuet, er at kommunene generelt sett er fornøyd med veiledningen og rådene de får fra Husbanken. Dette er imidlertid en sannhet med nyanser. På spørsmål om respondentene opplever at Husbanken kommer med nyttige og kunnskapsbaserte innspill til hva som er egnede typer boliger for ulike brukergrupper, svarer blant annet en respondent at «Ja, det opplever jeg veldig - at både vi og Husbanken har høy kunnskap. Samtidig er det viktig at Husbanken er lydhøre for kommunens særpreget, at de både har den oppdaterte generelle kunnskapen med seg og kommunens perspektiv, jeg opplever at de stort sett er det, men ikke alltid». Også en annen respondent vektlegger at Husbankens erfaring og kunnskap er viktig og nyttig inn i evalueringen, men at de må huske å hensynta hver enkelt kommunes behov. Andre igjen sier at de ikke har erfaring med at Husbanken har kommet med slik kunnskap inn i prosessen.

### Har veiledning informasjon og krav ført til økt kvalitet i prosjektene?

Som vist i Figur 9.6, svarer tilsammen 76 prosent av kommunene at de er enig eller helt enig i at Husbankens veiledning, informasjon og krav har ført til økt kvalitet i prosjektene som har mottatt tilskudd. Dette indikerer at kommunene finner merverdi i veiledningen de får fra Husbanken. Omtrent en femtedel av kommunene svarer nøytralt på dette spørsmålet, mens et fåtall av kommunene, om lag to prosent, er uenig eller helt uenig i denne påstanden. I dybdeintervjuene er det også flere av kommunene som trekker frem at de anser Husbanken som en god sparringspartner når prosjektet skal utformes, men få svarer bekreftende på at selve prosjektet har forandret seg mye. Vi har ikke sett svarene opp mot hvor ofte kommunen har fått finansiert andre prosjekt med

investeringstilskudd. Vi kan dermed ikke vurdere hvorvidt et prosjekt kan ha blitt påvirket indirekte ved at Husbankens kriterier allerede er innarbeidet. Vi kan heller ikke se bort fra at et prosjekt har forandret seg som følge av en lengre dialog med Husbanken, men at det kan være vanskelig å identifisere hvorvidt endringen stammer fra Husbankens veiledning eller kommunenes bevisstgjøring.

**Figur 9.6 Svar på hvorvidt Husbankens veiledning, informasjon og krav har ført til økt kvalitet i prosjektene som har mottatt tilskudd, basert på svar fra 148 kommuner.**



Samtidig nyanseres det positive bildet noe når man ser på de mer utfyllende kommentarene fra kommunene på hvordan Husbankens veiledning og kontakt med Husbanken har påvirket utformingen av prosjektene. Flere kommuner trekker frem ulike oppfatninger i Husbanken og kommunene når det gjelder grad av institusjonslignende preg og antall boliger som kan samlokaliseres, som tidligere nevnt i kapittel 7.3. Dette er illustrert ved noen av uttalelsene som er gjengitt i Figur 9.7.

**Figur 9.7 Eksempel på uttalelser fra kommunene i spørreundersøkelsen om hvordan dialogen med og veiledningen fra Husbanken har påvirket kvaliteten i prosjektene.**

«Vi fikk god veiledning og hadde nytte av dialogen med Husbanken allerede fra planleggingsfasen. Dette påvirket i stor grad utformingen og løsningen vi landet på. Vi møtte også utfordringer i forhold til retningslinjer om antall plasser. Vi hadde i forkant av prosessen definert antall som hadde behov for denne type boliger. Det var flere enn det husbanken anbefalte. Etter flere runder, og ved å dokumentere at brukerne av boligene og brukerrepresentanter var enig og delaktig i planene fikk vi gjennomslag for å bygge 17 enheter.»

«Ja. Vi fikk gode råd. Men vi måtte også følge råd/veiledning som vi både ved investeringsbeslutning og i ettertid mener har medført en dårligere løsning for våre brukere, pårørende og ansatte. Det medfører økte driftskostnader for oss som tiltakshaver»

«[...] Vil gi tilbakemelding til husbanken på at vår oppleving er at Husbanken sine retningslinjer er utarbeida med tanke på store kommunar og byar. Når me i ein liten kommune ikkje skal bygge i nærleiken av t.d sjukeheimen, og andre omsorgsbustader for å ikkje skape instisujonspreg, så fungerer ikkje dette i ein kommune som er geografisk stor, med spreid bustadbygging.»

«Møtene og kontakten med Husbanken har vært nyttige for hele prosessen fra start til mål i planlegging - utforming og lokalisering. [Vår] kommune er en liten kommune med få ressurser til planlegging og gjennomføring av slike prosjekter. Det har derfor vært meget nyttig med råd og veiledning fra Husbanken underveis i prosessen. Det har gitt kommunen god dokumentasjon som viktig del av beslutningsprosessen.»

#### **Dekker Husbanken veiledningsbehovene til alle kommunene?**

I dybdeintervjuene er kommunene spurt om de opplever at Husbankens veiledning er tilpasset kommunen de representerer sitt behov. Her svarer de fleste kommunene bekreftende, men også her er det flere som trekker frem at Husbanken ikke tar hensyn til at de har et begrenset antall tomter og at de gjerne ønsker å kunne utnytte disse tomtene bedre. Blant annet presiserer en av respondentene at *«Ja og nei. Vi har en diskusjon – de ønsker små institusjoner og spredt. For en så liten by som dette, er det veldig vanskelig å tilfredsstille kravene. Vi har få tomter tilgjengelige. Vi vil gjerne bruke de tomtene vi har. Vi ønsker også å bygge større på grunn av tomtemangel. Så vi er ikke samstemte.»*

Særlig blant små kommuner finner vi at det ikke er et entydig syn på veiledningen fra Husbanken, som eksemplifisert med uttalelsene i Figur 9.8Figur 9.8 fra spørreundersøkelsen. På den ene siden oppfattes Husbanken veiledning og kompetanse som svært verdifull i små kommuner med begrenset erfaring med denne typen prosjekter. På den andre siden trekker en annen kommune frem at de oppfatter at Husbankens krav ikke er godt nok tilpasset små kommuner, mens en tredje kommune som ikke har søkt om tilskudd trekker frem at Husbanken må bli flinkere til å støtte små kommuner. Sistnevnte kommenterer: *«Vi treng like mykje hjelp sjølv om vi ikkje når opp i ei viss mengde»*.

**Figur 9.8 Eksempel på uttalelser fra små kommuner i spørreundersøkelsen om hvordan dialogen med og veiledningen fra Husbanken har påvirket kvaliteten i prosjektene.**

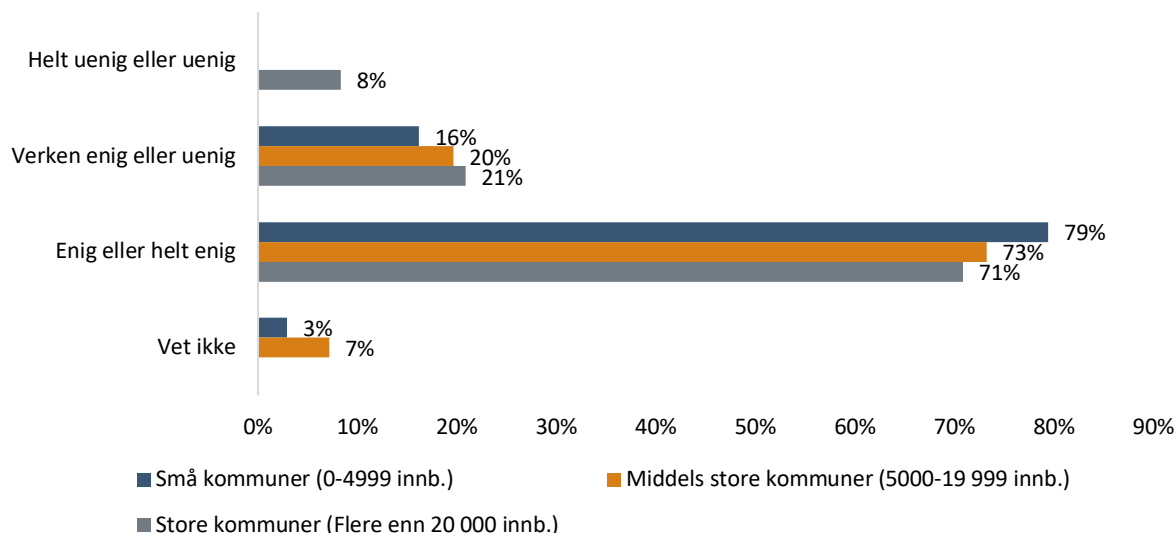
«[...] Vil gi tilbakemelding til Husbanken på at vår opplevning er at Husbanken sine retningslinjer er utarbeida med tanke på store kommunar og byar. Når me i ein liten kommune ikkje skal bygge i nærleiken av t.d sjukeheimen, og andre omsorgsbustader for å ikkje skape instisujonspreg, så fungerer ikkje dette i ein kommune som er geografisk stor, med spreid bustadbygging.»

«Møtene og kontakten med Husbanken har vært nyttige for hele prosessen fra start til mål i planlegging - utforming og lokalisering. [Vår] kommune er en liten kommune med få ressurser til planlegging og gjennomføring av slike prosjekter. Det har derfor vært meget nyttig med råd og veiledning fra Husbanken underveis i prosessen. Det har gitt kommunen god dokumentasjon som viktig del av beslutningsprosessen.»

En annen kommune som er dybdeintervjuet forteller at de har anstrengt økonomi og står på ROBEK-lista, og trekker også frem at de ønsker mer informasjon om ordningen: «Vi er en liten kommune og det er mye å forholde seg til av ordninger og tilskudd. Vi søker om en rekke andre Husbanken-tilskudd og det hadde vært bra om informasjonen var lettere tilgjengelig».

For å undersøke om Husbankens veiledning oppfattes ulikt blant kommuner med ulik størrelse har vi igjen gruppert kommunene som har besvart spørreundersøkelsen etter befolkningstall i 2017. Som vist i Figur 9.9 er det en større andel av de små kommunene som er enige eller helt enige i at veiledningen fra Husbanken har ført til økt kvalitet. Det ser også ut til at de store kommunene i mindre grad er enige i denne påstanden. I snitt ser det altså ikke ut til at små kommuner er mindre fornøyde med veiledningen de har fått, snarere motsatt.

**Figur 9.9 Svar på hvorvidt Husbankens veiledning, informasjon og krav har ført til økt kvalitet i prosjektene som har mottatt tilskudd, basert på svar fra 148 kommuner. Gruppert etter kommunestørrelse.**



### 9.1.1. Innspill fra fylkesmennene knyttet til utformingen og kvaliteten på prosjektene

Vi har bedt to av fylkesmennene om en vurdering av hvorvidt Husbanken påvirker utformingen og kvaliteten på prosjektene som gjennomføres. Den ene svarer bekreftende på dette, og trekker blant annet frem plasseringen

av bygg og vinduer i forhold til lys og sol, osv. Den andre svarer at de ofte kommer så seint inn i prosessen at de ikke har oversikt over hva Husbanken har påvirket. I de tilfellene der de deltar på felles møter opplever de imidlertid at Husbanken har «greie meninger» om utforming. Begge er enig i at Husbankens krav til utforming og veiledning fører til kvalitetsforbedringer utover det man kan forvente kommunen ville oppnådd på egenhånd. Fylkesmannen som har som praksis at de kun er involvert dersom kommunen etterspør det, eller regionkontoret ser behov for det, påpeker at dette gjelder særlig i de tilfellene der de har kommet tidlig inn i prosessen og det er større mulighet for å gjøre reelle endringer. Representanten åpner opp for at fylkesmannen (og Husbanken) gjennomfører et møte med kommunen før arkitekter osv. engasjeres, for å formidle hva slags forventninger som ligger til prosjektene. Det vil gi fylkesmannen og Husbanken større rom for å kunne påvirke utformingen og kvaliteten på prosjektene.

På spørsmålet om det er forskjell i hvilke typer kommuner som drar spesielt stor nytte av veiledningen, svarer den ene at veiledningsbehovet varierer fra kommune til kommune. De større kommunene har imidlertid oftere tilpasset prosjektet i henhold til Husbankens krav. Hos de små kommunene er det ofte flere hensyn som må ivaretas og som må sees opp mot blant annet prinsippene om normalisering og integrering. De små kommunene har ofte mindre mulighetsrom med hensyn til å lage omsorgsboliger for en homogen gruppe, plassering i forhold til andre servicetilbud og økonomi.

Generelt opplever begge fylkesmennene Husbanken som en konsekvent forvalter som gir kommunene god nok veiledning, og betegner dem som «ryddige» og «kunnskapsrike». At Husbanken er konsekvent modereres ved at «kommunene er forskjellige, behovene er forskjellige, og vi og Husbanken er nødt til å tilpasse seg kommunene». Det betyr ikke dermed at kommunene nødvendigvis opplever dem som konsekvente. Det eksemplifiseres ved at kommunene kan vise til et prosjekt som nabokommunen fikk tilsagn til, men der andre omstendigheter tilsier at denne kommunen ikke bør få samlokalisere like mange heldøgns omsorgsboliger. Videre opplever representantene fra begge fylkesmennene at Husbanken har stort fokus på å ivareta brukernes behov. Ofte er det imidlertid representanter for brukerne som gir innspill, og det påpekes at disse ikke nødvendigvis vet brukernes eget beste. Videre erkjenner representanten fra den ene fylkesmannen at man trolig ofte ikke lykkes med å tilpasse prosjektene til eksisterende bygningsmasse, i tråd med at man skal unngå institusjonslignende preg. Representanten mener at man lett kan identifisere hvilke boliger som er tiltenkt personer med utviklingshemming når man kjører gjennom landets kommuner. Det nevnes også tilfeller hvor fylkesmannen er uenig i Husbankens innspill (eller er det krav?) til utforming av konkrete prosjekter.

### **9.1.2. Innspill fra Norsk Forbund for Utviklingshemmedes knyttet til utformingen og kvaliteten på prosjektene**

Vi har også stilt generalsekretæren ved for Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) en rekke spørsmål om Husbankens rolle som forvalter av tilskuddsordningen og om kravene som stilles og Husbankens rolle og evne til å påvirke på kvalitet og utforming.<sup>33</sup>

NFU mener at Husbanken ikke har en sterk nok stemme og et sterkt nok mandat sammenlignet med kommunenes lovbestemte selvbestemmelsesrett når det gjelder å sikre omsorgsboliger av tilstrekkelig kvalitet.

---

<sup>33</sup> *Generalsekretæren kommenterer for NFU nasjonalt, og fremhever at hun har noe begrenset innsikt i lokale saker som NFUs lokallag har med å gjøre. Kommentarene gjelder dermed generelt sett heller enn spesifikt for lokale forhold, og hun uttaler seg om omsorgsboliger, og ikke sykehjem og eldreomsorg.*

NFU opplever Husbanken i møte med kommunene, og opplever at Husbanken i stor grad forstår problematikken som NFU er opptatt av, men at de mangler mandatet til å implementere det i kommunene.

Generalsekretæren holder også frem at brukerne svært ofte involveres for sent i prosessene med byggingen av omsorgsboliger, og forteller at de opplever at brukerne spørres først etter at mulighetene for reell påvirkning finnes, når tegningene er klare og det meste av betydning allerede er avgjort. Generalsekretæren er også skeptisk til at boligene for mennesker som skal bo lenge bygges med krav om fellesarealer, og påpeker at de fleste ikke har fellesareal med naboer i boligene sine.

Videre mener generalsekretæren at prinsippene om normalisering og integrering er gode, men at de ikke alltid følges. For eksempel påpeker generalsekretæren at omsorgsboliger sjelden ser ut som vanlige boliger, selv om dette bør være et mål for denne typen boliger. Som en mulig løsning pekes det på kjøp av leiligheter i eksisterende, ordinære bomiljø, som så tilpasses til brukernes behov. Videre forteller hun at hun ser mye uheldig samlokalisering, men fremholder at dette ikke kun handler om samlokalisering av ulike brukergrupper, men også for mange av samme brukergruppe. Hun påpeker at dersom man samler for mange med rusproblemer eller for mange med utagerende autisme, kan hver enkelt sine problemer eskalere og forsterkes. Generalsekretæren påpeker også at Husbankens praksis rundt antallet samlokaliserte boliger ikke er konsekvent. Mens noen kommuner møter strenge krav, får andre mulighet til å fire på dem. Videre er det noen som får begrensninger på antall boliger per tomt, mens andre får bygge flere per tomt så lenge inngangene og boligene er fysisk adskilt.

## 9.2. Hvor lett er det å forstå Husbankens krav og vilkår?

### Krav til utforming av prosjekt

Ifølge Husbankens retningslinjer (Husbanken, 2018 a) omtales de overordnede prinsippene og grunnleggende kravene som er vist i Tabell 2.1 som krav og det spesifiseres at et prosjekt må tilfredsstillere disse for å bli godkjent (jf. punkt 6.2 i retningslinjene): «søknader om tilskudd til prosjekter som har dårlig kvalitet, dårlig tilpasning, understandard eller av andre grunner ikke tilfredsstillere alle kravene i punkt 6.6, skal avslås».

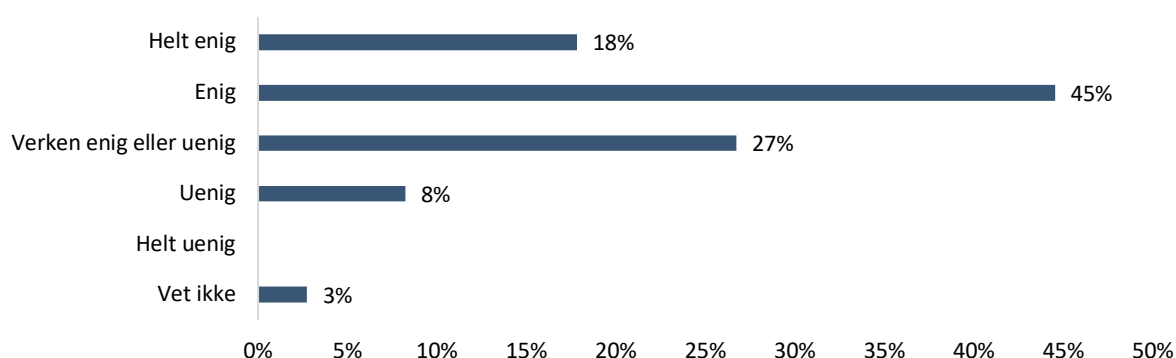
Hvorvidt noe stilles som et krav for å motta tilskudd eller er en anbefalt kvalitet varierer imidlertid avhengig av hvilken informasjonskilde man oppsøker. Intervjuer med regionkontor tyder imidlertid på at en rekke av forholdene som omtales som «krav» behandles som anbefalte kvaliteter, mens det kun er de generelle kravene (oppført nederst i Tabell 2.1) som *må* overholdes. For de øvrige punktene gjøres det skjønnsmessige vurderinger på hvor viktige kvalitetene er og hvorvidt de etterfølges, avhengig av blant annet brukernes behov og type prosjekt. Ifølge intervjuene med forvaltere i regionkontorene presiserer flere at de gjør en helhetsvurdering av hvert enkelt prosjekt, og vektlegger ulike forhold i ulike prosjekter, avhengig av blant annet hvem brukergruppen er og type kommune. Det er med andre ord et stort rom for bruk av skjønn i vurderingen av hvorvidt et prosjekt har «dårlig kvalitet», «dårlig tilpasning» eller «understandard».

Ett av forholdene som utpeker seg i intervjuene og spørreundersøkelsen er hvorvidt Husbanken opererer med et makstak på antall samlokaliserte boliger. Ifølge Husbanken sentralt opererer man ikke med et makstak på antall samlokaliserte boliger, og har heller ikke gjort det i løpet av evalueringsperioden. Ønsket om å ikke operere med et makstak er også noe de vektla i sin høringsuttalelse til «NOU 2016:17 På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for mennesker med utviklingshemming», der utvalget foreslo et makstak på seks samlokaliserte boliger. Flere regionkontor forteller at de ikke opererer med et makstak. Samtidig sier flere regionkontor at de i utgangspunktet anbefaler åtte samlokaliserte enheter. Én av regionkontorene forteller at de setter et makstak på åtte for nybygg, mens de er mer fleksible når prosjektet omfatter korttidsplasser eller

ombygging. Dette er i tråd med anbefalingene som gis til boliger for personer med utviklingshemming i Veilederen for lokalisering og utforming av omsorgsbygg (2019). Der står det at: «Erfaring viser at tette bokollektiver kan fungere godt for noen, men de er kompliserte og kan bidra til konflikter og frustrasjon hvis de ikke fungerer. Husbanken anbefaler derfor små bogrupper fra fire til maksimum åtte boliger sammen. Å planlegge for flere bogrupper i nærheten av hverandre kan være i strid med prinsippene om normalisering og integrering.» Selv om flere av regionkontorene forteller at de ikke opererer med et makstak, erkjenner de at kommunene kan oppleve det som et makstak når Husbanken kommer med sin anbefaling om antall.

Vi har spurt kommunene om det er lett å få oversikt over hvilke krav som gjelder for utformingen av prosjekt som skal få støtte fra tilskuddsordningen. 63 prosent er helt enig eller enig, mens åtte prosent er helt uenig eller uenig, slik det fremgår av Figur 9.10. Dersom vi ser på svarene fordelt etter kommunestørrelse er det en klart mindre andel av de store kommunene som oppgir at de er *enig eller helt enig* i at det er lett å få oversikt over kravene (46 prosent for store versus 62 prosent og 68 prosent for henholdsvis små og middels store kommuner). Det er 13 prosent av de store kommunene som er *uenig* i at det er lett å få oversikt over kravene, mens tilsvarende andel for små og middels store kommuner er 7 prosent.<sup>34</sup>

**Figur 9.10 Svar på spørsmål om det er lett å få oversikt over hvilke krav som gjelder for utforming av prosjekt som skal få støtte fra tilskuddsordningen. Basert på svar fra 146 kommuner i spørreundersøkelsen.**



I de oppfølgende dybdeintervjuene mener omtrent halvparten av de spurte at de oppfatter Husbankens krav som reelle og at disse må følges for å få innvilget tilskudd. Noen er imidlertid usikre på når noe er et krav og når noe er en anbefaling, og en respondent svarer: «Noen ganger er det uklart fra Husbanken om det er et krav eller en anbefaling. Når arkitektene begynner å komme inn i bildet, så kan vi oppleve at det blir veldig detaljert, som at «den døra eller det vinduet bør være der». Vi opplever det som krav, men er usikre. Det er usikkert kanskje i formuleringen fra Husbanken.» Av respondentene i dybdeintervjuene er det tre som har opplevd å få lempet på kravene når de har hatt gode begrunnelser for å gjøre dette, og begge disse mener dette har vært helt nødvendig for at prosjektet er blitt suksessfullt i den graden det er blitt. I alle tre tilfellene er det her snakk om at kommunene har fått bygge flere boliger samlet enn hva Husbanken i utgangspunktet hadde som krav.

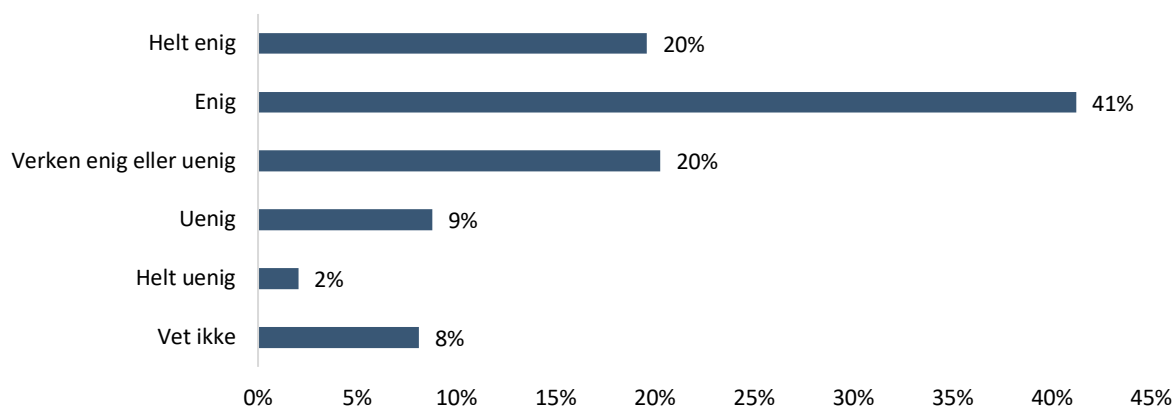
### Kravet om netto tilvekst

Det er også en viss uenighet knyttet til hvorvidt det er lett å forstå kravet om netto tilvekst. Som vist i Figur 9.11, er 29 prosent av respondentene uenig eller helt uenig i at det er lett å forstå kravet, mens 61 prosent av respondentene er enig eller helt enig i at det er enkelt å forstå. I dybdeintervjuene med kommuner som har

<sup>34</sup> Resultatene disaggregert etter kommunestørrelse er tilgjengelige på forespørsel.

mottatt tilskudd gir de inntrykk av at de synes kravet om netto tilvekst er enkelt å forstå, men de aller fleste synes kravet ikke er hensiktsmessig. Flere mener at kommunene selv er best skikket til å ta avgjørelser om behovet for antall sykehjemsplasser. Andre sier også at kravet om at plasser ikke kan saneres i 10 år etter at de har fått tilskudd til nye plasser gjør at de må holde fast ved utdaterte plasser som ikke passer brukerne og som er for dyre i drift lenger.

**Figur 9.11 Svar på spørsmål om det er lett å forstå kravet om netto tilvekst. Basert på svar fra 148 kommuner i spørreundersøkelsen.**



Også her er det en større andel av de store kommunene (13 prosent) som oppgir å være uenig i at det er lett å forstå kravet om netto tilvekst versus fire og fem prosent for små og middels kommuner, mens 46 prosent av de store kommunene er enig eller helt enig i at det er lett å forstå dette kravet, sammenlignet med henholdsvis 54 og 71 prosent for små og middels store kommuner. At flere av de store kommuner mener at det er vanskeligere å forstå kravet om netto tilvekst, henger trolig sammen med at de har en større bygningsmasse og befolkning å forholde seg til og som gjør det vanskeligere å få oversikt over hvorvidt kravet vil bli tilfredsstillt.

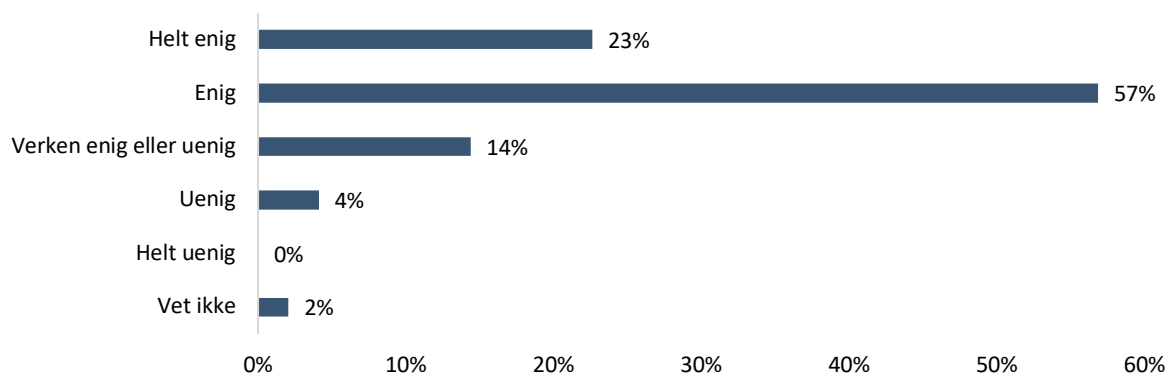
Kommunene skal i søknaden oppgi et tall på netto tilvekst. Hvorvidt kommunene fyller inn et reelt tall for netto tilvekst ser ut til å variere. Ifølge representanter fra Husbanken opplever de at flere kommuner mener det er vanskelig å si for sikkert hvor mange plasser tilskuddet vil gi i netto tilvekst de neste 10 årene (fra søknadstidspunktet) da sammensetningen av plasser endres mye fra år til år. Dette gjelder særlig de store kommunene.

### Vilkår for utbetaling

Vi har spurt kommunene om det er lett å forstå hvilke vilkår som må være oppfylt for å få utbetalt tilskuddet. En større andel av respondentene, 80 prosent, er helt enig i eller enig at det er lett å forstå, mens fire prosent er uenig, som vist i Figur 9.12.



Figur 9.12 Svar på spørsmål om det er enkelt å forstå hvilke vilkår som må være oppfylt for å få utbetalt tilskuddet. Basert på svar fra 146 kommuner i spørreundersøkelsen.



Basert på grupperingen av kommuner etter innbyggertall ser det ut til at de store kommunene i større grad er enig eller helt enig i at det er lett å forstå vilkårene (88 prosent versus 76 og 77 prosent for små og middels store kommuner), men det er også en større andel av de store kommunene (åtte prosent versus én prosent og fem prosent for små og middels store kommuner) som er uenig i at det er lett å forstå vilkårene. Det ser dermed ut til at de store kommunene er noe mer delt i sin vurdering.

### 9.3. Hvordan vurderer kommunene forespørsels- og søknadsprosessen?

Kommunens prosess med Husbanken er todelt: de sender først inn en forespørsel og deretter en søknad. Vi viser til Figur 9.13 for en kort omtale av prosessen, og til Vedlegg C for en mer detaljert beskrivelse.

Figur 9.13 Forespørsels- og søknadsprosessen. Kilde: Husbankens retningslinjer (Husbanken, 2018 a)

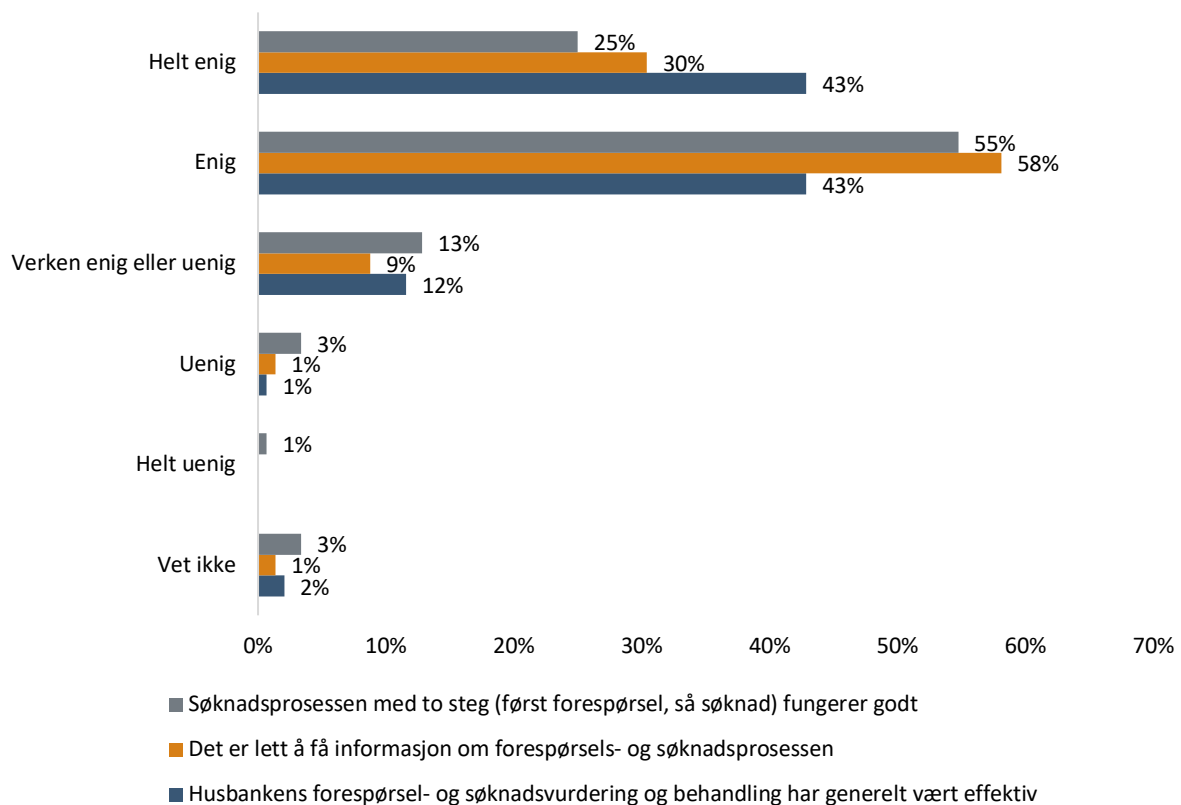
**Forespørsel (tidligere omtalt som foreløpig søknad):** Kommunen sender inn en forespørsel til sitt regionkontor i Husbanken, der de opplyser om kommunen har behov for plasser, om det er fattet politisk vedtak og om prosjektet er forankret i kommunen årsbudsjett eller økonomiplan. Husbanken ettergår ikke kommunenes behov for plasser, men legger til grunn at et reelt behov kan dokumenteres. Husbanken oversender forespørsel til Fylkesmannen som gis mulighet til uttalelse. Forespørselen kan annulleres av kommunene dersom de ombestemmer seg, eller av Husbanken, dersom det etter lang tid ikke ser ut til å komme en søknad. På bakgrunn av forespørselen og ved behov inviterer Husbanken til oppstartsmøte.

**Søknad:** Kommunen sender inn en søknad til sitt regionkontor i Husbanken, etter at Husbanken har opprettet tilgang i «ekstranettet». I søknaden registrerer kommunen antall plasser det søkes om tilskudd til, målgruppen til disse, kort/langtidsopphold, antallet plasser som gir netto tilvekst og kostnadene. Kommunen svarer på om de kan dokumentere et reelt behov for omsorgsboligene/sykehjemsplassene («ja/nei»). Husbanken forutsetter at kommunene kan dokumentere dette og det ettergås ikke. Alle søknader skal inkludere en dokumentasjon av kostnader og hvordan disse er innarbeidet i kommunens årsbudsjett og/eller økonomiplan, og tegninger. Avhengig av type søknad vil kommunene også legge ved et utfylt dialogverktøy og/eller uttalelse fra brukere/brukerorganisasjon, Råd for funksjonshemmede (eller tilsvarende kommunalt råd) og/eller pårørende.

Bruken av forespørsel skiller seg fra de øvrige tilskuddsordningene til Husbanken. Det er kun til denne ordningen man benytter seg av forespørsler, og man gjorde også dette til ordningens forløper, under Handlingsplan for eldreomsorgen. Husbankens begrunnelse for bruken av forespørsel er at prosjektene er sammensatte og kompliserte. Forespørselsfasen blir ansett for å være et viktig virkemiddel for Husbanken for å påvirke prosjektene i en tidlig fase, og dermed å sikre at kommunene i større grad følger de prinsippene og kravene som er fastsatt av Husbanken. Husbanken fremholder også at dette kan gi lavere kostnader for kommunene, sammenlignet med en situasjon der Husbanken kommer seint inn med sine tilbakemeldinger på arkitekttegninger, osv.

Vi har spurt kommunene om deres overordnede vurdering av forespørsels- og søknadsprosessen, som vist i Figur 9.14. Rundt 80 prosent av kommunene som har besvart undersøkelsen er helt enig i eller enig i at søknadsprosessen med to steg (først forespørsel, så søknad) fungerer godt, og 88 prosent er helt enig i eller enig i at det er lett å få informasjon om prosessen. Videre er 86 prosent helt enig i eller enig i at Husbankens forespørsel- og søknadsvurdering og behandling generelt har vært effektiv.

**Figur 9.14 Svar fra 148 kommuner i spørreundersøkelsen om de synes søknadsprosessen med to steg fungerer godt, om det er lett å få informasjon om forespørsels- og søknadsprosessen og om vurderingen og behandlingen av forespørsler og søknader har vært effektiv.**



Når vi ser på svarene på disse spørsmålene gruppert etter kommunestørrelse er det ikke noe tydelig mønster. Det er en noe mindre andel av de store kommunene som er enig eller helt enig i utsagnene om at søknadsprosessen fungerer godt og at det er lett å få informasjon om søknadsprosessen, mens en større andel av de store kommunene er enig eller helt enig i at søknadsbehandlingen til Husbanken har vært effektiv.

I dybdeintervjuene med kommunene har respondentene svært forskjellig oppfatning av om søknadsprosessen er for omfattende eller om den oppleves som hensiktsmessig. En respondent svarer svært tydelig at de synes den er omfattende. Vedkommende presiserer at «*Det vanskelige er at Husbanken ber om å komme tidlig inn i prosessen også må vi estimere tid for oppstart og ferdigstilling, noe som blir hengende ved før vi egentlig vet når dette kommer til å bli praktisk mulig. Derfor må vi hele tiden søke om forlengelse og jeg opplever det som tungrodd*». Kommunene må kun søke om utsatt ferdigstilling i de tilfeller der de har mottatt tilsagn. En annen nevner at de har ulike erfaringer med prosessen avhengig av hvilke prosjekt det er snakk om – mens prosessen fungerer godt for noen prosjekter, er den mer tungrodd for andre. De fleste svarer imidlertid at de synes prosessen er hensiktsmessig, og at de forstår at prosessen må være som den er for at Husbanken skal kunne ha kontroll.

Det ser ut til å være større frustrasjon hos enkelte regionkontor knyttet til *når* i prosessen kommunen sender inn en forespørsel. Ifølge intervjuer med representantene fra regionkontorene kan kommunene sende inn en forespørsel når som helst i prosessen, når prosjektet er på idéstadiet, eller etter tegninger er laget og tomt er kjøpt, osv. Flere av respondentene understreker imidlertid at de gjerne ser at kommunene sender inn en forespørsel på et tidligere stadium. Dette blir dermed en motvekt til hva kommunen i forrige avsnitt peker på, nemlig at prosessen oppleves som mer tungrodd dersom de sender inn en forespørsel på et tidligere stadium. At Husbanken opplever at kommunene sender inn en forespørsel seint, kan også være et resultat av mangelfull informasjon. En av respondentene vedkjenner at man kunne hatt tydeligere informasjon på nettsidene om at Husbanken ønsket at kommunene skal komme tidlig på banen. Respondenten eksemplifiserte dette med en liten kommune som hadde kommet langt i prosjektet før de sendt inn en forespørsel, fordi de trodde det var slik prosessen fungerte. Prosessen ble trolig mer omfattende og kostbar for den lille kommunen, enn dersom informasjonsflyten hadde vært bedre.

#### **9.4. Samarbeid med fylkesmennene**

Fylkesmannens rolle i forespørsels- og søknadsprosessen har endret seg siden etableringen av tilskuddet i 2008, slik det fremgår av tildelingsbrevene fra departementene. Før 2011 var det fylkesmannen som prioriterte hvilke kommuner som skulle få tilskudd. Denne praksisen ble deretter avvirket, men Kommunal- og moderniseringsdepartementet la likevel vekt på at det var viktig at fylkesmannen ble involvert tidlig i søknadsbehandlingen. Det slås fast i alle de følgende årene at søknader om tilskudd fra kommunene skal sendes til fylkesmannen for uttalelse. Frem til 2015 skal også Husbanken involvere fylkesmannen i søknadsbehandlingen og i dialogen med kommunen. Etter 2015 endres ordlyden til at Husbanken *kan* involvere fylkesmannen – her legges det også til at Husbanken og kommunen kan benytte fylkesmannens fagkompetanse i dialogen med kommunene for å sikre god kvalitet på prosjektene som mottar tilskudd. I 2018 og 2019 er det lagt til i formuleringen at fylkesmannens vurderinger av muligheten for å yte forsvarlige og gode tjenester skal tillegges betydelig vekt. De blandede signalene de siste årene tyder på at det har vært rom for varierende praksis.

I tråd med dette finner vi at det er varierende hvor ofte og i hvilken grad de enkelte regionkontorene involverer fylkesmannen i søknadsprosessen. Flere av regionkontorene har som praksis å stort sett alltid sende en forespørsel til uttalelse til fylkesmannen, og fylkesmannen deltar alltid eller som regel på oppstartsmøtet. Minst to av regionkontorene har også som praksis å involvere NAV Hjelpemiddelsentralen, for dermed å sikre en samordnet stat overfor kommunen, som igjen skal gi økt kvalitet inn i prosjektene. Ønsket om å fremstå samordnet med fylkesmannen vektlegges av flere forvaltere. Andre regionkontor har som praksis at fylkesmannen deltar på oppstartsmøte når prosjektet omhandler spesifikke forhold, for eksempel når prosjektet utfordrer prinsippene om normalisering og integrering. Som nevnt under omtalen av dialogverktøyet, gjennomfører ett av

regionkontorene svært sjeldent oppstartsmøte, men varsler alltid NAV hjelpemiddelsentral og fylkesmannen når de mottar en forespørsel fra kommunene og sender søknaden til fylkesmannen for uttalelse.

Endringen i 2011 ser ut til å ha hatt få praktiske konsekvenser for arbeidsmengden til fylkesmennene, i hvert fall basert på hva to av fylkesmennene oppgir, og for samarbeidet mellom Husbanken og fylkesmennene. Dette henger trolig sammen med at selv om fylkesmannen opprinnelig skulle prioritere søknader og gi anbefalinger om avslag, ga de i praksis svært sjelden en anbefaling om sistnevnte. Ifølge Husbanken er de få anbefalingene om å ikke tildele tilskudd som regel knyttet opp mot at kommunen ikke har økonomi til å finansiere driften. Selv om fylkesmannen sjelden har anbefalt avslag på bakgrunn av manglende behov, påpeker en av representantene for fylkesmennene at kommunene kan ha overvurdert behovet. Når fylkesmannen etterspør informasjon om målgruppen hender det at kommunen nedjusterer antallet ved nærmere ettertanke.

Representanter fra flere regionkontor og fylkesmenn vurderer at fylkesmannen er i stand til å vurdere hvorvidt kommunene har et behov for heldøgns omsorgsplasser, inkludert hvorvidt de har råd, og det i større grad enn hva som er tilfelle for Husbanken. Fylkesmennene jobber på flere områder opp mot kommunene, har mer kontakt med kommunene i forbindelse med klagesaker og tilsyn, i tillegg til en generell dialog med rådmenn, og får dermed en mer helhetlig oversikt. Representanten fra en av fylkesmennene påpeker at de drar nytte av denne tverrfaglige kompetansen når de vurderer kommunens behov, der de blant annet ser på antall eldre og framskrivninger av antall eldre, tilstanden til den eksisterende bygningsmasse, kommuneøkonomi og hva de opplever at kommunen ellers ønsker å yte av tjenester (f.eks. hjemmetjenester). Samtidig påpeker samme respondent at det også er stort rom for bruk av skjønn på tvers av saksbehandlerne. De har ingen samordnet praksis for hvordan man skal vurdere behovet for tilskudd og i hvilken grad for eksempel brukerperspektivet er ivaretatt i et prosjekt. Respondenten savner en standard eller mal de kan følge for å sikre konsistente vurderinger på tvers av saksbehandlerne hos fylkesmennene.

Husbanken vurderes i stedet å være i bedre stand til å vurdere de bygningstekniske forholdene og byggets funksjonalitet, hvorvidt man bør installere ulike typer velferdsteknologi, og dermed behovet for endringene i skissene, osv. Dette bildet tegnes av både Husbanken og fylkesmennene. I tillegg svarer representantene fra begge fylkesmennene at Husbanken er rett instans til å vurdere de byggtekniske kravene. Både på grunn av kompetansen de besitter, men også fordi Husbanken kan ha en friere rolle ved at de bare trenger å forholde seg til byggtekniske krav, mens fylkesmannen også skal se på økonomi, forsvarlig drift, osv. Begge representantene for fylkesmennene er mer usikre på om Husbanken også er egnet til å vurdere brukernes behov. Den ene påpeker at dette særlig gjelder behovene til utviklingshemmede, men fremholder at dette har endret seg til det bedre etter at man fikk økt fokus på prinsippene om normalisering og integrering. Gjennom klage- og tilsynssaker får fylkesmannen ofte bedre kjennskap til hva som fungerer og ikke fungerer. Den andre påpeker at det ikke holder med den bygningstekniske kompetansen for å vurdere brukernes behov, og at man også må ha innsikt i hvordan tjenestene skal fungere for å ivareta beboernes behov. Representanten fra ett av regionkontorene argumenterer på sin side at de holder seg oppdatert på brukernes behov gjennom forskning, men erkjenner at denne kunnskapen fra forskningen tilfaller dem på et senere tidspunkt enn hva som er tilfelle for fylkesmannen som gjennom tilsyn og klagesaker får tidligere innsyn i hva som fungerer.

Selv om forvaltere ved flere regionkontor fremhever at det er viktig at Husbanken og fylkesmannen fremstår som samstemte, hender det også at det oppstår uenigheter mellom de to aktørene. Representanten ved en av fylkesmennene påpeker at det ikke er opplagt hva man legger i begrepet heldøgnsomsorg, men at dette kan virke å være tydelig for Husbanken. Videre påpeker samme representant at Husbanken har overprøvd fylkesmannens anbefalinger om avslag to ganger. I den ene saken argumenterte fylkesmannen for at kommunen samlokaliserte alt for mange enheter til utviklingshemmede, og basert på fylkesmannens kjennskap til brukerne mente de at

dette var ikke ville gi gode boforhold. Selv om prosjektet hadde kommet langt og var støttet av en sterk foreldregruppe, valgte fylkesmannen å anbefale avslag. Representanten fra fylkesmannen påpeker at de er særlig opptatt av størrelse fordi de ser konsekvensene av å samlokalisere for mange med utviklingshemming, og at dette blant annet fører til økt bruk av tvang. Husbanken valgte å gi tilsagn om tilskudd.<sup>35</sup>

Når det er sagt, betegnes forholdet mellom de to fylkesmennene vi har intervjuet og Husbanken som overordnet å fungere bra. I begge tilfeller har man forholdt seg til de samme personene på hver side av bordet over flere år, og man har funnet frem til en samarbeidsform som begge ser ut til å oppleve at fungerer. Samtidig påpeker den representanten fra det ene fylkesmannen at det sannsynligvis forskjellige erfaringer knyttet til hvor velfungerende samarbeidet er andre steder i landet.

I dybdeintervjuene med kommunene har vi spurt om hva slags dialog de har hatt med fylkesmannen, direkte eller indirekte gjennom Husbanken. Det er svært varierende hvorvidt fylkesmannen har vært involvert i prosjektene og i hvilken grad. Det er også stor variasjon i hvorvidt kommunene synes en slik involvering er nyttig. Mens noen svarer at fylkesmannens innspill holdes på et minimum og er usikre på om fylkesmannen har vært involvert i det hele tatt, ser andre på kontakt med fylkesmannen som nyttig, selv om fylkesmannens rolle i de fleste prosjektene fremstår som relativt liten. En av respondentene mener det er kontraproduktivt at fylkesmannen involveres i prosjektet og ser det som unødvendig byråkrati og et trenerende ledd.

## 9.5. Teknisk forvaltning

Ifølge DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger (Senter for statlig økonomistyring, 2007) har forvaltningen som mål å sikre at:

- Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne
- Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier
- Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet

I tillegg er det naturlig å vurdere kostnadseffektiviteten, slik vi gjør i neste avsnitt. I de foregående avsnittene har vi sett på Husbankens veiledning, informasjon, krav og forespørsels- og søknadsprosessen generelt. I dette avsnittet konsentrerer vi oss om de mer tekniske delene av Husbankens forvaltning. Konkret ser vi på hvorvidt Husbankens forvaltning er i samsvar med gjeldende forskrift, tildelingsbrev og retningslinjer for ordningen. Som vist i **Feil! Fant ikke referanseskilden.**, er Husbanken involvert på følgende stadier i kommunenes søknadsprosess: forespørsel, søknad, tilsagn, utbetaling og rapportering og etterkontroll. Vi går ikke gjennom hver enkelt del, men konsentrere oss om de funn vi har gjort underveis.

*Vet man om prosjekter som mottar tilskudd til fellesareal bidrar til å oppnå heldøgntjeneste?*

Slik det er formulert i forskriften er tilskuddsmottakerne i dette tilfellet kommunene, mens brukerne er personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Ifølge forskriften kan tilskudd gis til fellesareal i tilknytning til eksisterende omsorgsboliger, men der målet er å oppnå heldøgntjeneste. Det er begrenset med informasjon om prosjekter som utelukkende mottar tilskudd til fellesareal. Blant annet har man ikke oppgitt antall omsorgsplasser som drar nytte av fellesarealet. Det kan se ut til at Husbanken har gitt tilskudd til fellesareal, uten at det har vært begrunnet i at det skal føre til at man oppnår heldøgnsomsorg. Basert på informasjonen i tilskuddsregisteret, er det uklart hvordan Husbanken vurderer at tilskuddet vil bidra til at man oppnår

---

<sup>35</sup> Merk at vi har ikke hatt mulighet til å forhøre oss med Husbanken om dette konkrete prosjektet. Vi vet dermed ikke om Husbanken vektla andre hensyn i sin vurdering om tilsagn.

heldøgnsomsorg. Husbanken selv påpeker at de får informasjon om dette når de ser på skissetegninger av fellesareal og hvordan det er plassert i tilknytning til eksisterende omsorgsboliger.

*Anvender tilskuddsmottakerne midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet?*

Husbanken gjennomfører ingen organisert form for etterkontroll for å sikre at omsorgsplassene er tatt i bruk av personer med behov for heldøgns omsorgstjenester eller for å sikre at kravet om netto tilvekst er overholdt, dersom det er aktuelt. Forvaltningen hviler generelt på et sterkt tillitsforhold. Dette bunner delvis i et ønske fra Husbanken om å ikke ha en større kontrollfunksjon. Dette tillitsforholdet er også vektlagt i HOD sitt tildelingsbrev til Husbanken (om hvorvidt plassene bidrar til netto tilvekst). Husbanken vurderer det blant annet dithen at driftskostnadene kommunene påtar seg i forbindelse med et prosjekt som finansieres med investeringstilskuddet er såpass stor og forpliktende at dette er et godt nok insentiv til å sikre at kommunene har et reelt behov.

*Ikke opplagt hvorfor man spør kommunene om kravene til miljø- og energieffektive løsninger er gjennomført*

I dagens skjema må kommunene krysse av for hvorvidt «kravene til miljø- og energieffektive løsninger er gjennomført». Dette er ikke spesifisert konkrete krav knyttet til miljø- og energieffektive løsninger i retningslinjene eller i tilsagnsbrevet, utover at man i veilederen til søknadsprosessen (HB 8.C.8) skriver at «omsorgsboliger og sykehjem skal ha energieffektive løsninger» under punkt 6.6. Fokuset på energieffektive løsninger fremheves også i forbildeprosjektene, «Gode eksempler», som Husbanken har lagt ut på nettsidene sine. Investeringstilskuddet har blant annet finansiert rehabilitering av Økernhjemmet<sup>1</sup>, inkludert installering av solcelleanlegg for å redusere energibehovet. I enkelte av eksemplene fremheves det også at det brukes «miljøvennlig og klimariktig energi»<sup>1</sup> eller at fokuset har vært på miljø og energi<sup>1</sup>. Basert på intervjuer med Husbanken kan det virke som at dette kravet henger igjen fra før de nyeste TEK-kravene ble innført.

*Husbanken har ikke fulgt oppfordringen fra HOD om å be kommunene om å oppgi antall plasser de har i dag*

I tildelingsbrevet fra HOD for 2017 står det at «[s]om et minimum må kommunene gi en oversikt over antall plasser de har i dag, redegjøre for antall plasser søknaden gir rom for å realisere og oppgi planlagt antall plasser i kommunen etter det». Frem til 2019 er det kun netto tilvekst som er registrert, mens kommunene er ikke bedt om å oppgi øvrige tall i søknadsskjemaet før i 2019. Vi har ikke fått avklart hvorfor man ikke har tatt inn dette i søknadsskjemaet tidligere.

## 9.6. Kostnadseffektivitet

Hvorvidt tilskuddsordningen er kostnadseffektiv handler i hovedsak om hvorvidt målene med ordningen oppnås med minst mulig ressursbruk. Det er også relevant at samlede ressurser til forvaltning av ordningen står i forhold til tilskuddsordningens størrelse og at nivået virker rimelig sammenliknet med tilsvarende ordninger. Vi konsentrerer oss her om ressursbruken, mens vi gir en overordnet vurdering av kostnadseffektivitet i kapittel 10. For å si noe om kostnadseffektiviteten, vurderer vi om prosessen kan forenkles for kommunene og/eller om ressursbruken kan reduseres for Husbanken, men at man fortsatt tilrettelegger for måloppnåelse og tilstrekkelig veiledning. Vi har tatt utgangspunkt i intervjuene med tilskuddsmottakere og Husbankens regionkontor.

Om søknadsprosessen kan forenkles for bruker eller ressursbruken kan reduseres hos Husbanken eller øvrige aktører, henger til en viss grad sammen. Dersom søkerne ikke forstår hva de skal gjøre, vil det generere økt ressursbruk hos Husbanken som må svare på henvendelser eller følge opp mangelfulle søknader. Dersom seekere har spørsmål i løpet av prosessen, kan de henvende seg via epost eller telefon til Husbanken.

### Kommunenes tilbakemeldinger

I dybdeintervjuene er alle respondentene spurt om de kan komme med anslag på hvor mange årsverk de har brukt på prosessen med Husbanken. Her er svarene svært varierte og sprikende. Noen av kommunene anslår opp til flere årsverk på Husbanken alene, og en sier blant annet at «Det er veldig vanskelig å estimere, men kanskje 1 til 1,5 årsverk?». Andre mener tvert imot at de har brukt mindre tid på prosessen med å bygge sykehjem eller omsorgsplasser enn de ville gjort uten tilskudd fra Husbanken, og kan fortelle at «Jeg ser det som en del av planleggingen, alt med Husbanken. Jeg vil heller si at sånn det er bygget opp nå så vil jeg tro vi sparer tid så lenge det er de som forvalter tilskuddet. Uten Husbanken ville det blitt brukt mer tid for å få et tilfredsstillende resultat.». Dette henger sammen med at Husbankens søknadsprosess brukes som en «sjekkliste» for alt som skal være på plass. En av respondentene forteller at «Det er forsvinnende lite. Årsverk – ja, det er under 10 prosent. Kanskje 5 prosent – ren gjetting.». Oppfatningen av prosessen med Husbanken og hvor mye den koster kommunen er altså svært forskjellig avhengig av hvilken erfaring kommunene har med tilskuddet.

### Husbanken sentral og regionkontorenes tilbakemeldinger

I intervjuer med regionkontorene har vi bedt dem anslå tiden de bruker på å forvalte ordningen per år, målt i årsverk. Anslagene er oppsummert i **Feil! Fant ikke referanseilden..** Som vi ser fra tabellen varierer anslått tidsbruk ved regionkontorene mellom 0,75 til 2,5 årsverk. Samtlige vi har snakket med sier at anslagene over medgåtte årsverk er representative for de siste årene før 2018.

**Tabell 9.1 Innrapporterte anslag på antall årsverk som går med til å forvalte investeringstilskuddet i Husbanken i 2018**

Kontor	Anslått antall årsverk
Husbanken sentralt	10
Husbanken Øst	2
Husbanken Vest	2-2,5
Husbanken Sør	1,5
Husbanken Midt-Norge	0,75
Husbanken Bodø	1
Husbanken Hammerfest	1
<b>Samlet</b>	<b>18,75</b>

Husbanken sentralt anslår ressursbruken til ca. ti årsverk i 2018 og året før. I tidligere år anslås ressursbruken å være noe lavere, til omlag syv år. De peker på følgende argumenter for økningen i ressursbruk:

- Tilsagnsrammen i 2017 var rekordstor
- Innføring av gradvis krav om netto tilvekst - informasjon, oppdatering av regelverk
- Økt oppmerksomhet på normalisering og integrering? Dialogverktøyet for prinsipper om normalisering og integrering ble revidert.
- Arbeid med oppdatering av veiledningsmateriale (veileder for utforming og arbeidsprosesser på veiviseren)
- Opplæring av nye medarbeidere og overlapp med eksisterende medarbeidere.

Vi har spurt regionkontorene om hva de bruker ressurser på. Store deler av tiden går med på å veilede og følge opp dialogen med kommunene, mens kun en liten andel går med på å behandle selve søknaden og utbetale tilskudd. Én forvalter anslår sistnevnte til 3-4 prosent av tidsbruken. I tillegg peker et av regionkontorene på at de har fått mer ad hoc oppgaver de siste årene i form av at Helse- og omsorgsdepartementet etterspør gode eksempler på prosjekter for spesifikke brukergrupper. Dette igjen fordrer mer detaljkunnskap og at de er mer

ute i «felt». Flere påpeker at investeringstilskuddet er den mest omfattende ordningen som forvaltes av Husbanken.

Det er stor variasjon i hvor mye tid de enkelte regionkontorene bruker på møtevirksomhet med kommunene og andre aktører. Flere regionkontor opplyser at de gjennomfører oppstartsmøte med kommuner i forbindelse med nesten samtlige forespørsler, og der representanter fra fylkesmannen og NAV Hjelpemiddelsentral også deltar. Ett av regionkontorene skiller seg imidlertid ut ved at de kun inviterer til oppstartsmøte dersom kommunene etterspør dette. De bruker dermed mindre tid på møtevirksomhet, og mener at det er en effektiv ressursbruk. Dette skiller seg fra svaret fra et annet regionkontor. De gjennomfører i dag oppstartsmøte i forbindelse med alle forespørsler, sammen med fylkesmannen og NAV hjelpemiddelsentral. De påpeker at de i dag bruker mye tid på å rette på løsninger, osv. men at forvaltningen ville blitt mer effektiv og ført til heldøgns omsorgsplasser av høyere kvalitet for beboerne, dersom man hadde gjennomført oppstartsmøte når kommunen først innser at de har et behov og ideelt sett før prosjektering. Ved å bringe alle aktører tidlig inn i prosessen vil man unngå dagens praksis der Husbanken ofte kommer seint inn og gir innspill på skissetegninger, som både fører til økte kostnader og forsinkelser i prosjektene.

Vi har bedt regionkontorene om en vurdering av hvorvidt dagens forvaltning kan effektiviseres. En påpeker at selv om saksbehandlingstiden utgjør en liten del av ressursbruken, oppleves dagens systemer som krevende. De benytter tre ulike systemer i behandlingen av samme sak, der ett av systemene er utarbeidet for at man lettere skal kunne hente ut statistikk. En annen fremholder at man må se ressursbruken opp mot hva som er formålet med ordningen, nemlig å skape heldøgns omsorgsplasser for en bredt sammensatt brukergruppe, og i tråd med kommunenes økonomiske handlingsrom. Forvalteren påpeker at det er viktig å ha et bredt sammensatt fagmiljø for å evne å tilfredsstillende kriteriene som igjen optimaliserer ressursbruken. Flere er imidlertid tvilende til at arbeidet kan effektiviseres ytterligere. Ett av regionkontorene påpeker at gitt det regelverket de skal forvalte, er det vanskelig å se for seg hvor mye mer som kan effektiviseres. Samme regionkontor har blant annet redusert arbeidet knyttet til arkitektvurderinger sammenlignet med hva de brukte tid på tidligere i evalueringsperioden.

Samtidig svarer flere av regionkontorene at de har tilstrekkelig bemanning i dag til å forvalte ordningen på en tilfredsstillende måte. Dette inkluderer også å gjennomføre framtidige pålagte oppgaver, konkret forvaltningen av tilskudd til renovering, bygging, eller etablering av kjøkken ved eksisterende sykehjem og heldøgns omsorgsboliger som innføres høsten 2019.<sup>36</sup>

### Fylkesmennenes tilbakemeldinger

Vi har også innhentet anslag på antall årsverk som går med til å forvalte investeringstilskuddet. Ifølge de to fylkesmennene vi har intervjuet brukte de 0,2-0,5 årsverk i 2018 til å gi uttalelser på forespørsler og søknader og delta i møter.

**Tabell 9.2 Innrapporterte anslag på antall årsverk som går med til å forvalte investeringstilskuddet hos fylkesmennene i 2018**

Fylkesmannen	Anslått antall årsverk
--------------	------------------------

<sup>36</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-tilskudd-for-a-fa-kjokkenet-tilbake-pa-flere-sykehjem/id2644942/>



### Samlet vurdering av kostnadseffektivitet

Det er noe usikkerhet rundt samlet ressursbruk til forvaltning av tilskuddsordningen i Husbanken. Regionkontorene har anslått at det samlet benyttes cirka 19 årsverk per år på forvaltning av tilskuddsordningen. Samlet ressursbruk til forvaltning av ordningen anslås til rundt 12 mill. kroner per år. I lys av at det ila. 2018 ble betalt ut cirka 3 134 mill. kroner utgjør forvaltningskostnaden cirka fire prosent av totalt utbetalt tilskuddssum for 2018.

I 2017 gjennomførte et ekspertutvalg en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd (Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, 2017). Investeringsstilskuddet er en av de største tilskuddsordningene til kommunene. Vi finner her at antall timer brukt i forvaltningen per 1000 kroner i tilskudd er på 0,01. Til sammenligning er gjennomsnittet for alle tilskuddsordningen 0,04 timer per 1 000 kroner i tilskudd. Dette betyr at Husbanken bruker mindre tid per tilskuddskrone enn gjennomsnittet for tilskuddsordningene, som forventet gitt størrelsen på tilskuddet.

Dersom vi også tar høyde for fylkesmennenes tidsbruk, og anslår at de øvrige åtte fylkesmennene hadde en ressursbruk tilsvarende gjennomsnittet av de to fylkesmennene vi har intervjuet, øker forvaltningskostnaden som andel av utbetalt tilskudd til fem prosent, mens antall timer brukt i forvaltningen per 1000 kroner i tilskudd forblir uendret.

## 9.7. Tilskuddsforvaltningens måloppnåelse

Husbankens rolle som forvalter av investeringsstilskuddet har ikke kun vært knyttet til teknisk forvaltning for å sikre korrekte utbetalinger til riktig målgruppe og korrekt anvendelse av tilskuddet. Husbanken har også en veilederrolle og bidrar med informasjonsmaterieell og ekspertise som skal forbedre kvalitetene i prosjektene som gjennomføres med tilskudd. Evalueringen viser at mange kommuner er svært fornøyde med Husbankens veiledning og dialog i forbindelse med investeringsstilskuddet, og at Husbanken har vært en viktig støtte for mange kommuner. Direkte kontakt gjennom møter og over telefon og e-post oppfattes av et flertall av kommunene som mest nyttig, og det er også denne kontaktformen som oppgis å påvirke utformingen og kvaliteten på prosjektene i størst grad. Samtidig oppfattes Husbankens krav til utforming av enkelte kommuner som noe skjønnsbasert og lite fleksibel, selv i møte med innspill fra brukerrepresentanter. Dette gjelder spesielt vurdering av hvorvidt boliger har institusjonslignende preg og antall samlokaliserte boliger. Overordnet er likevel vurderingen at det er en god måloppnåelse når det gjelder kunnskapsoverføring, dialog og veiledning til kommunene, og det ser også ut til at veiledningen har bidratt til kvalitetsforbedringer utover forbedringer som uansett ville funnet sted med tilstrekkelig finansiering.

Det er også rom for mer samordnet forvaltning av ordningen mellom regionkontorene for å sikre god og tilgjengelig informasjon om krav og retningslinjer. Det ser ut til å være noen uklarheter knyttet til hva som praktiseres som krav og hva som er anbefalinger, både for kommunene og mellom regionkontorene. For enkelte kommuner oppleves kravene fra Husbanken som for rigide, spesielt knyttet til vurdering av institusjonspreg (skjønnsbasert) og antall samlokaliserte boliger. Noe av dette kan kanskje skyldes ulik praksis mellom regionkontorene. Samarbeidet med fylkesmannen ser ut til å være varierende praktisert mellom regionkontorene, og det varierer også mellom kommunene hvorvidt involvering av fylkesmannen oppleves som nyttig. Dette er i tråd med hva de siste tildelingsbrevene fra HOD åpner opp for. Vi finner også at det er delte meninger mellom kommunene om hvorvidt søknadsprosessen er for omfattende.

Det kan være varierende i hvor stor grad kommunene benytter seg av Husbankens veiledning, og på hvilket tidspunkt de involverer Husbanken. Dette kan kanskje også påvirke informasjonsflyten fra Husbanken til kommunene. Husbanken driver for eksempel ikke med oppsøkende arbeid for å fange opp kommuner som er i målgruppen men som ikke har søkt, og de har bedre informasjonsgrunnlag for å fange opp kommuner som er programkommuner enn andre kommuner gjennom mer møtevirksomhet og behovsmeldingen. Dette kan forsterke uheldige fordelingsvirkninger av tilskuddet dersom det er de mest ressurssterke kommunene, både med tanke på økonomi og kompetanse, som får best tilgang på veiledning og informasjon fordi de i større grad tar kontakt med Husbanken.

Vi finner at en større andel små kommuner opplever at Husbankens veiledning, informasjon og krav gir økt kvalitet. Det er ikke dermed sagt at ordningen er bedre tilpasset disse kommunene. Kommunene som er dybdeintervjuet er alle bedt om å svare på om de er enig i følgende påstand: «*Husbankens forvaltning av ordningen favoriserer de kommunene som har mest ressurser og kompetanse til å foreslå og gjennomføre prosjekter*». Her er langt på vei de fleste enige i påstanden. Mange trekker frem at de trengs en viss fagkompetanse i kommunene for å kunne foreslå, planlegge og gjennomføre et prosjekt, og at det derfor er vanskelig å gjennomføre prosjektene dersom man er en liten kommune. Kun én av respondentene er uenig i påstanden. Vedkommende begrunner dette med at Husbanken har et stort kompetansemiljø som små kommuner i større grad vil dra nytte av, og støtter sånn sett opp om funnet om at små kommuner i større grad opplever at Husbanken medfører økt kvalitet i prosjektene.

## 10. Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

I dette kapitlet sammenstiller vi funnene fra de fem foregående kapitlene. Vi fremhever elementer av tilskuddsordningen og forvaltningen av den som bidrar til positive effekter, og som kan forventes å ha dette fremover. Samtidig peker vi på utfordringer ved tilskuddsordningen som krever endringer for å oppnå bedre måloppnåelse, økt effekt og samfunnsnytte. Vi gjør også en vurdering av i hvor stor grad tilskuddsordningen har gitt og gir kommunene bedre økonomisk forutsigbarhet og trygghet til å foreta investeringer i kommunenes fremtidige omsorgstilbud.

### 10.1. Vurdering av tilskuddsordningens måloppnåelse, innretning og forvaltning

#### 10.1.1. Har ordningen et tydelig mål og en tydelig målgruppe?

Formålet med ordningen og målgruppen er beskrevet i retningslinjene for tilskuddet, hvor det står at «Tilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger [...]». Målsettingen er imidlertid ikke entydig ettersom tilskuddet både har *fornyning* og *økt tilbud* som mål. Det ble heller ikke satt krav til fordeling av midler mellom fornying og økt tilbud. I tildelingsbrevene for de første årene, deriblant for 2009 og 2010, presiserte Kommunal- og regionaldepartementet at «Husbanken skal prioritere arbeidet med å skaffe fleire omsorgsbustader og sjukeheims plasser». Videre presiserte departementet at investeringstilskuddet skal bidra til etablering av et visst antall «nye» omsorgsboliger og sykehjemsplasser, men det er ikke dermed sagt at dette skal gi netto tilvekst, det vil si at eksisterende plasser ikke kunne avvikles i samme periode. Som vist til i resultatevalueringen av Omsorgsplan 2015 (Hagen, et al., 2015) har det vært uenighet om hvordan målet om 12 000 omsorgsplasser i perioden 2008-2015 skal tolkes, det vil si hvorvidt målet var netto tilvekst på 12 000 plasser eller å gi tilskudd til 12 000 plasser. I 2017 fikk man mer oppmerksomhet på å øke tilbudet av heldøgns omsorgsplasser i forbindelse med den gradvise innfasingen av kravet om netto tilvekst frem mot 2021. Til en viss grad ser det ut at uklarhetene knyttet til formålet med ordningen er forsøkt ryddet opp i med den nylig vedtatte todelingen av ordningen fra 2019, med ett investeringstilskudd til netto tilvekst og ett investeringstilskudd til rehabilitering.

Målgruppen for tilskuddsordningen er kommuner, men det forventes at kommunene skal kunne dokumentere et behov for investeringene det søkes om tilskudd til, og målgruppen kan dermed tolkes som kommuner med behov for å fornye og øke tilbudet av heldøgns omsorgsplasser. Målgruppen kan dermed sies å være tydeligere definert enn målet med tilskuddsordningen, selv om et tydeligere fokus på enten fornying eller økt tilbud (netto tilvekst) fra innføringen av ordningen også ville ha påvirket målgruppen. Vår vurdering er at formålet med tilskuddsordningen ikke har vært tydelig nok og at dette har påvirket måloppnåelse. Vi finner ikke at tilskuddsordningen har ført til en økning i tilbudet av heldøgns omsorgsplasser, noe som trolig delvis skyldes at man ikke har prioritert dette formålet før inntil nylig. I stedet ser det ut til at tilskuddsordningen i større grad har bidratt til at man har nådd målet om fornying av heldøgns omsorgsplasser. I tråd med Riksrevisjonens (2004) vurdering av oppstartingstilskuddet under handlingsplanen for eldreomsorg, konkluderer vi med at den statlige styringen har vært utydelig.

#### 10.1.2. Konkurrerer tilskuddet med andre virkemidler beregnet på å nå samme mål?

Når flere virkemidler brukes for å oppnå samme mål, er det sannsynlig at virkemiddelbruken ikke er effektiv. Doble virkemidler kan gjøre det vanskelige å identifisere måloppnåelsen til virkemidlene, og vil sannsynligvis øke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved måloppnåelsen. For eksempel kan konkurrerende virkemidler motvirke

hverandre, slik at effekten av hvert enkelt virkemiddel svekkes. I en slik situasjon bør man eliminere virkemidlene som er mindre effektive eller justere virkemidlene slik at det ikke lenger er overlapp. Det er flere virkemidler innenfor det boligsosiale feltet, pleie- og omsorgssektoren og energi- og miljøspørsmål som er rettet mot de samme mottakerne, dvs. kommunene. Det vil ha betydning for effektene av tilskuddsordningen dersom tilsvarende investeringer som det gis midler til gjennom investeringstilskuddet, helt eller delvis dekkes gjennom andre tilgrensende virkemidler, eller dersom formålet med tilskuddsordningen ivaretas på andre måter. Samtidig kan ordninger også forsterke hverandre dersom det er synergier mellom dem. En gjennomgang av mulige konkurrerende virkemidler er vist i Vedlegg F.

For å avdekke mulige overlappende støtteordninger har vi stilt spørsmål ved om hvorvidt kommunene søkte om støtte til hele eller deler av prosjektet fra andre låne- eller tilskuddsordninger. Kun 23 av de 149 kommunene som har besvart undersøkelsen, svarer ja på dette spørsmålet. Ved spørsmål om nærmere presisering viser det seg at 11 av disse har fått finansiering gjennom ordinære lån. Seks kommuner nevner Kommunalbanken som finansieringskilde mens tre kommuner nevner at de søkte om støtte fra ENOVA og én kommune har søkt om støtte fra tilskuddsordningen Klimasats.<sup>37</sup> Av de 23 kommunene som søkte om lån eller støtte fra andre ordninger og kilder, oppgir 16 å ha fått tilsagn.

Basert på kommunenes bruk av tilskuddsordninger kan vi ikke se noen åpenbare konkurrerende virkemidler når det gjelder andre tilskuddsordninger. Energieffektivisering er ikke et uttalt mål for ordningen, selv om Husbanken gjennom sin forvaltning oppfordrer til energieffektive løsninger, blant annet i veilederen til søknadsprosessen (Husbanken, 2018 b). Svarene fra kommunene tyder heller ikke på at Helsedirektoratets tilskuddsordning *Etablering og drift av dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens* er et konkurrerende virkemiddel. Vi vil imidlertid understreke at vi i hovedsak har fokusert på prosjekter som omfatter heldøgns omsorgsplasser og dermed i mindre grad er i stand til å vurdere hvorvidt investeringstilskudd til lokaler for dagaktivitetstilbud overlapper med Helsedirektoratets tilskuddsordning.

Samtidig pekes det i områdejennomgangen av øremerkede tilskudd (Områdejennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, 2017) blant annet på at kommunene etter helse- og omsorgstjenesteloven har ansvar for å tilby forsvarlige helse- og omsorgstjenester, herunder sørge for tilstrekkelig kapasitet av heldøgnsomsorgsplasser. Lovfestingen er et juridisk virkemiddel som skal sikre at kommunene tilbyr heldøgnsomsorg med tilstrekkelig kvalitet og kapasitet, også i møte med et økende antall eldre med behov for kommunale pleie- og omsorgstjenester. I områdejennomgangen pekes det på at et øremerket tilskudd rettet mot et område hvor kommunen er lovpålagt å tilby en tjeneste, for det første bryter med prinsippet om at forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også skal finansiere utgiftene til oppgaven. For det andre kan øremerket tilskudd undergrave kommunenes ansvar og føre til en passiv og avventende holdning i kommunene.

Ifølge områdejennomgangen kan denne overlappingen altså ha store konsekvenser for måloppnåelsen til begge virkemidlene, og er en av grunnene til at ekspertutvalget anbefaler investeringstilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Dette er en bekymring som må tas på alvor, og som vi vender tilbake til i kapittel **Feil! Fant ikke referanseilden.**

---

<sup>37</sup> Kommuner kan søke Miljødirektoratet om støtte til prosjekter som reduserer utslipp av klimagasser, og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet.

### 10.1.3. Kan vi påvise positive tilsiktede og utilsiktede effekter?

Vi finner at tilskuddsordningen har ført til fornying av heldøgns pleie- og omsorgsplasser i kommunene. Som vist i vårt teoretiske rammeverk, se kapittel 3, vil et øremerket tilskudd som subsidierer bygningsmassen i pleie- og omsorgssektoren føre til en økning i investeringene relativt til en situasjon hvor samme beløp overføres som del av rammetilskuddet, så lenge det er en viss fleksibilitet i tjenestesammensetningen i kommunene. Dette støttes av kommunene, som oppgir en høy grad av addisjonalitet i prosjektene som er gjennomført med støtte fra investeringstilskuddet, og som mener en situasjon med overføring av samme beløp som del av rammetilskuddet, ikke ville ført til samme aktivitet.

Det er vanskelig å måle konkrete kvalitetsforbedringer som følge av investeringstilskuddet, og en del av kvalitetsforbedringene, for eksempel økningen i eneromsandelen i sykehjem, kan man anta ville funnet sted også uten øremerking av midlene. Søknadsprosessen forut for utbetaling av investeringstilskuddet har medført dialog mellom kommunene og Husbanken om hensiktsmessig utforming og kvalitet av prosjektene. Det er grunn til å tro at dette har ført til en mer hensiktsmessig utforming enn hva som ville ha vært tilfelle ved utelukkende å basere utforming på kunnskap og vurderinger i den enkelte kommune. Dette gjelder trolig særlig i de små kommunene, som utgjør en betydelig andel av kommunene som har fått tildelt investeringstilskudd.

Videre mener nær halvparten av kommunene at de har fått økt kompetanse, og da særlig knyttet til planlegging og bestilling av heldøgns omsorgsplasser. To tredjedeler av respondentene i kommunene mener arbeidet med tilskuddsordningen har ført til mer innovative løsninger på ett eller flere områder.

### 10.1.4. Eksisterer det lekkasjer og negative utilsiktede effekter, herunder fordelingsvirkninger?

Lekkasjer fra tilskuddsordningen kan forekomme på ulike måter. Tilskuddene kan brukes til andre investeringer enn de er tiltenkt. Vi legger til grunn at midlene som er utbetalt, er brukt slik kommunene har oppgitt, og har ikke undersøkt dette i denne evalueringen. En annen, kanskje mer relevant form for lekkasje er at kommunene bruker ordningen til det den er tiltenkt, men trekker samtidig ut de frie inntektene kommunene ellers ville brukt til tiltaket. Dette virker mer sannsynlig, og som vist i det teoretiske rammeverket vil denne formen for lekkasje føre til at tilbudet av andre kommunale tjenester også øker som følge av investeringstilskuddet. Motsatt kan en se for seg at tilskuddet har negative utilsiktede effekter på andre kommunale tjenester, enten i samme sektor eller i andre sektorer, fordi kommunen vrir midler og investeringer fra andre tjenester mot heldøgns pleie og omsorgstjenester som svar på insentivene fra det øremerkede tilskuddet. Vi finner ingen effekter av tildeling og utbetaling av tilskudd på brutto driftsutgifter innenfor undergrupper av helse- og omsorgstjenester og for helse- og omsorgstjenester samlet sett. Vi har ikke undersøkt om det er noen negative utilsiktede effekter på andre kommunale tjenester eller netto driftsresultat, men en tidligere analyse av Handlingsplanen for eldreomsorg viste at tilskuddene under handlingsplanen hadde negative utilsiktede effekter på kommunenes økonomiske balanse, og en viss negativ effekt på utbyggingen av barnehager (Borge & Haraldsvik, Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen, 2006). Man kan ikke se bort fra at investeringstilskuddet har hatt tilsvarende effekter.

En annen form for utilsiktet negativ virkning er negative fordelingsvirkninger som forsterker ulikheter mellom kommunene. Fordelingsvirkningene innen kommunesektoren ser ut til å være noe sammensatt. At kommunene som i størst grad har benyttet seg av tilbudet, har relativt lavere standard på omsorgsplassene i form av andelen rom med eget bad, trekker i retning av utjevning mellom kommunene. På den andre siden finner vi at ordningen i større grad ser ut til å benyttes av kommuner med bedre økonomisk handlingsrom og mindre behov for flere

plasser, målt ved antall institusjonsplasser per innbygger før tilskuddsordningen ble innført. Vi finner også en positiv sammenheng mellom dekningsgrad for sykehjemsplasser før tilskuddsordningen og grad av utnyttelse av ordningen, blant kommunene som har fått tilskudd. Dette trekker i retning av skjeve fordeling av omsorgsplasser av god kvalitet og større ulikhet mellom kommunene i tilgang på slike plasser. At det er en positiv sammenheng mellom antall omsorgsplasser per innbygger kommunen får tilskudd til og kommunale frie inntekter i forkant av tilskuddsordningen, trekker også i retning av at ordningen medfører større ulikhet mellom kommunene. Kommunene med behov for å øke tilbudet klarer altså ikke å utnytte tilskuddsordningen, noe som kanskje delvis kan forklares av det relativt lave inntektsnivået i gruppene med lav utnyttelse. Investerings-tilskuddet dekker kun en andel av investeringskostnaden, og dersom plassene som finansieres med tilskuddet fører til netto tilvekst medfører det også økte driftsutgifter for kommunen. En annen mulig forklaring kan være at kommuner med relativt høy institusjonsdekning i forkant av tilskuddsordningen også har et høyere rehabiliteringsbehov og derfor i større grad benytter seg av tilskuddet.

Dette er en kjent mulig effekt av øremerkede tilskudd hvor staten finansierer en andel av kostnadene, blant annet diskutert i Haakonsen og Løyland (2011). Kommunene som i størst grad er i stand til å benytte seg av tilskuddet er kommuner med bedre økonomi. Vi ser også at bedre økonomi korrelerer med høyere dekningsgrad i utgangspunktet. Det betyr at den skjeve fordelingen av midlene også kan påvirke måloppnåelsen, ved at kommuner med større behov i mindre grad er i stand til å benytte seg av ordningen.

#### **10.1.5. Er størrelsen på tilskuddet riktig?**

Størrelsen på tilskuddet har blitt økt i løpet av tilskuddsperioden. Som omtalt i avsnitt 4.7, økte man tilskuddssatsene i 2011 og i 2014 da kommunene ikke hadde tatt i bruk investeringstilskuddet i den grad regjeringen ønsket. Formålet med økningen var bedre måloppnåelse på økning av tilbudet. Endringene i tilskuddssatsene ser imidlertid ikke ut til å ha ført til økt tilbud. En viktig årsak er trolig at investeringstilskuddet kun subsidierer investeringskostnadene og ikke driftskostnadene. Flere kommuner og fylkesmenn nevner driftskostnadene som helt avgjørende for investeringsbeslutningen om å øke antall framtidige plasser. Størrelsen på tilskuddet ser dermed ikke ut til å være «riktig» gitt målet om økt tilbud. Til gjengjeld har tilskuddet ført til økt kvalitet i heldøgns omsorgsplasser, og ordningen beskrives som populær blant en stor andel av kommunene. Det tilsier at tilskuddssatsene ikke er for lave for størsteparten av kommunene. Videre sammenfaller økningen i tilskuddssatser i 2014 med en økning i antall prosjekter med tilsagn og antall heldøgns omsorgsplasser (se Figur 5.4 og Figur 5.5), noe som kan tyde på at tilskuddssatsene var for lave for kommunene forut for dette.

#### **10.1.6. Er forvaltningen god med forsvarlig ressursbruk?**

Vi finner at mange kommuner er svært fornøyde med Husbankens veiledning og dialog i forbindelse med investeringstilskuddet, og at Husbanken har vært en viktig støtte for mange kommuner. Direkte kontakt gjennom møter og over telefon og e-post oppfattes av et flertall av kommunene som mest nyttig, og det er også denne kontaktformen som oppgis å påvirke utformingen og kvaliteten på prosjektene i størst grad. Samtidig oppfattes Husbankens krav til utforming av enkelte kommuner som noe skjønnsbasert og lite fleksibel, selv i møte med innspill fra brukerrepresentanter. Dette gjelder spesielt vurderinger av hvorvidt boliger har institusjonslignende preg og antall samlokaliserte boliger. Flesteparten av kommunene som har besvart undersøkelsen oppgir at forespørsels- og søknadsprosessen fungerer godt og at Husbankens behandling av forespørsler og søknader generelt har vært effektiv. I tråd med kommunenes vurderinger, vurderer representanter fra fylkesmannen Husbanken som en kompetent forvalter av ordningen. Samtidig finner vi enkelte momenter i gjennomgangen av den tekniske forvaltningen som kan forbedres, og som vi vender tilbake til i neste kapittel. Videre finner vi at Husbanken sin tidsbruk på forvaltningen av tilskuddsordningen er lavere enn gjennomsnittet for alle

tilskuddsordningene til kommunesektoren (Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, 2017). Samlet sett tilsier dette at Husbanken har en forsvarlig ressursbruk i forvaltningen av ordningen.

Kostnadseffektivitet dreier seg i stedet om å oppnå formålet med minst mulige kostnader og forutsetter dermed måloppnåelse. En vurdering av kostnadseffektivitet er dermed bare aktuelt for den delen av tilskuddet som har vært brukt til oppgradering av bygningsmassen. På bakgrunn av resultatene i evalueringen har vi ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om målet om bedre kvalitet på bygningsmassen kunne ha vært oppnådd billigere med andre virkemidler. Det er samtidig grunn til å tro at det er stordriftsfordeler i hensiktsmessig prosjektutforming. At Husbanken har hatt den sentrale rolle i dialogen med kommunene om prosjektutforming, trekker derfor i retning av utnyttning av stordriftsfordeler og kostnadseffektivitet.

## 10.2. Forvaltningen av tilskuddsordningen bidrar til kompetanseoverføring og økt kvalitet

Som omtalt i avsnitt 10.1.3, tyder resultatene på at forvaltningen til Husbanken har vært viktig for å støtte og sikre kvalitet i prosjektene i enkelte kommuner. Videre mener nesten alle kommunene at kontakten med Husbanken via telefon og e-post har vært (svært) nyttig, og tre fjerdedeler av kommunene er enig eller helt enig i at Husbankens veiledning, informasjon og krav har ført til økt kvalitet i prosjektene som har mottatt tilskudd. Særlig små kommuner ser ut til å dra nytte av Husbankens veiledning. En noe større andel av disse kommunene, sammenlignet med store og mellomstore kommuner, mener at veiledningen fra Husbanken har ført til økt kvalitet. Kommunenes vurderinger underbygges av representanter fra to av fylkesmennene. Også de mener at Husbankens veiledning fører til økt kvalitet i prosjektene.

## 10.3. Ordningen bør endres for å forbedre måloppnåelse og treffsikkerhet

Formålet med investeringstilskuddet er både å forbedre kvaliteten av heldøgns omsorgstilbud og å øke antallet plasser. Dersom tilskuddsordningen skal videreføres er det behov for å sikre bedre måloppnåelse og treffsikkerhet.

Som nevnt tidligere finner vi at investeringstilskuddet trolig også har medført økt kvalitet i tilbudet langs en rekke andre dimensjoner, noe som igjen tilsier at tilskuddsordningen har bidratt til fornying. Samtidig finner vi at tilskuddet i liten grad har blitt brukt til å øke tilbudet av heldøgns omsorgsplasser i kommunen. En økning i antallet heldøgns omsorgsplasser krever både bygninger og personale for å yte omsorgstjenestene. At bygningene blir subsidiert, trekker i retning av flere plasser. Samtidig er driftskostnader i form av personalkostnader betydelige og må dekkes av kommunenes ordinære inntekter. Den faktiske subsidien som andel av den totale årskostnaden for en plass kan dermed vise seg å være for liten til at det påvirker de kommunale beslutningene. Dette tilsvarer hva vi finner i våre analyser. Flere kommuner og representanter ved fylkesmenn påpeker at det er driftskostnadene snarere enn investeringskostnadene som er avgjørende for investeringsbeslutningen om å øke antallet omsorgsplasser. Som en representant for en av kommunene sier: «[Tilskuddet] utgjør mye penger i investeringen, men driften er det kostbare, i det store og hele utgjør selve investeringstilskuddet fint lite.». Isolert sett gir investeringstilskuddet bedre økonomisk forutsigbarhet og trygghet til å foreta investeringer sammenlignet med en situasjon uten tilskuddsordningen, ettersom ordningen er en subsidie av investeringer. Samtidig opplever ikke kommunene at de får bedre økonomisk forutsigbarhet og trygghet til å foreta de investeringene tilskuddsordningen har til hensikt å utløse.

En annen medvirkende årsak til at man ikke når målet om økt antall plasser er at målsettingen til tilskuddsordningen har vært uklar. Ordningen har både hatt som formål å øke og fornye omsorgsplasser, og det

har ikke vært tydelig hvor stor vekt som skulle legges på hvert av formålene. Likevel viser tildelingsbrevene til Husbanken gjennom tilskuddsperioden at det har vært et mål å øke tilbudet. Dette er nå forsøkt ryddet opp i, først ved økt fokus på netto tilvekst fra 2017, og senere ved todelingen av ordningen. Kravet om netto tilvekst vil imidlertid, etter vår vurdering, ikke føre til økt tilbud av heldøgns omsorgsplasser sammenlignet med den tidligere innretningen, ettersom kommunene har hatt mulighet til å øke tilbudet av heldøgns omsorgsplasser over hele tilskuddsperioden.<sup>38</sup> Kravet om netto tilvekst har også gitt kommunene mindre trygghet for å foreta investeringer, slik representanten ved den ene fylkesmannen påpeker, da det forplikter dem til høyere driftskostnader over en lengre periode.

Kostnadseffektivitet dreier seg om å oppnå formålet med minst mulige kostnader og forutsetter dermed måloppnåelse. En vurdering av kostnadseffektivitet er dermed bare aktuelt for den delen av tilskuddet som har vært brukt til oppgradering av bygningsmassen. På bakgrunn av resultatene i evalueringen har vi ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om målet om bedre kvalitet på bygningsmassen kunne ha vært oppnådd billigere med andre virkemidler. Det er samtidig grunn til å tro at det er stordriftsfordeler i hensiktsmessig prosjektutforming. At Husbanken har hatt den sentrale rolle i dialogen med kommunene om prosjektutforming, trekker derfor i retning av utnyttning av stordriftsfordeler og kostnadseffektivitet.

Vi finner også at tilskuddsordningen har hatt utilsiktede uheldige fordelingsvirkninger. Kommuner med bedre økonomi er i større grad i stand til å benytte ordningen. De uheldige fordelingsvirkningene kan ses på som et problem i seg selv, men kan også påvirke måloppnåelsen for tilskuddsordningen dersom utformingen av ordningen er slik at kommuner med størst behov i mindre grad er i stand til å benytte seg av den. Som nevnt er det allerede besluttet å endre tilskuddsordningen ved å kreve at (en andel av) tilskuddet skal gå til plasser som gir netto tilvekst. Et sentralt spørsmål er om dette vil bidra til at man når kommunene som har størst behov for å øke tilbudet, og minst økonomisk handlingsrom. Det er det liten grunn til å tro. Dersom disse kommunene hadde ønsket å øke tilbudet av heldøgns omsorgsplasser ved hjelp av investeringstilskuddet har de hatt mulighet til det. Å kreve netto tilvekst vil kanskje redusere etterspørselen fra kommunene med høy dekningsgrad som har hatt behov for å fornye omsorgsplasser, men vil sannsynligvis ikke føre til økt etterspørsel fra kommuner som bruker den eksisterende ordningen i mindre grad. Kravet om netto tilvekst fører til at kommunene må låse driftsmidlene til et høyere nivå over en tiårsperiode, og gjør dermed trolig investeringstilskuddet mindre attraktivt for kommuner som allerede har et begrenset økonomisk handlingsrom.

I dybdeintervjuer med kommunene som har mottatt tilskudd, er de spurt om de er enige i kravet om netto tilvekst. Her har de aller fleste svart at de ikke synes dette er et hensiktsmessig krav. Enkelte av kommunene har svart at de ikke har gjort seg opp noen mening om dette. Kommunene som er imot krav om netto tilvekst, mener de selv er i stand til å vurdere behovet for plasser, og at også kvaliteten i omsorgsplassene er viktig. Når omsorgsboliger og sykehjemsplasser ikke kan avvikles før etter ti år mener flere at dette kan gå ut over kvaliteten i tilbudet. Flere mener at de fortsatt har et behov for å rehabilitere sykehjemsplassene sine, og en påpeker at særlig for små distriktskommuner er netto tilvekst «en helt håpløs tanke». Noen peker også på at de har et behov for plasser som er ganske konstant over tid, og at det derfor blir feil å kreve at det skal bygges ut flere plasser. Som en påpeker kan det være mer hensiktsmessig å støtte dagaktivitetstilbud for ensomme. Samtidig har flere av kommunene forståelse for at staten fastsetter krav, blant annet av hensyn til den fremtidige eldrebølgen.

---

<sup>38</sup> Satsene har vært uendret siden 2014.



## 11. Investeringstilskuddets fremtidige rolle og innretning

Gitt funnene i evalueringen diskuterer vi her mulige forbedringer av tilskuddsordningen. I forrige kapittel løftet vi frem positive effekter av tilskuddsordningen, men også problemer knyttet til måloppnåelse og fordelingsvirkninger. Vi diskuterer derfor først hvorvidt investeringstilskuddet har en rolle å spille i fremtidens helse- og omsorgspolitik. Deretter diskuterer vi mulige alternativer til investeringstilskuddet. Til slutt diskuterer vi mulige forbedringer av dagens ordning dersom den skal videreføres.

### 11.1. Hva er investeringstilskuddets rolle i en helhetlig helse- og omsorgspolitik som skal møte morgendagens utfordringer?

Kapittel 4 introduserte de historiefaglige termene «velferdskommune» og «forvaltningskommune». Mens velferdskommunen har frihet til å ta velferds- og omsorgspolitiske initiativ og foreta egne prioriteringer, er forvaltningskommunen et redskap for gjennomføringen av statlige målsettinger. Politikk og tiltak for å påvirke kvalitet og omfang av omsorgssektoren preges av spenningen mellom disse ulike dimensjonene av lokalforvaltningens funksjoner. Tilskuddsordningen er innført for å stimulere kommunene til bedre kvalitet knyttet til bygningsmassen og bedre dekning av heldøgns omsorgsplasser i kommunene. Til grunn for ordningen ligger det implisitt en statlig antakelse om at disse målene ikke kunne nås ved å overlate beslutningene til kommunene med finansiering basert på rammetilskudd. Dette tilsier at staten og kommunene i praksis hadde ulike preferanser og at staten ønsket å påvirke de kommunale beslutningene ved økonomiske virkemidler.

I forrige kapittel viste vi at investeringstilskuddet skårer positivt på kriteriene måloppnåelse dersom vi skiller ut rehabilitering og kvalitetsutvikling. Det er samtidig vanskelig å se at investeringstilskuddet som virkemiddel for å oppnå flere heldøgns omsorgsplasser skårer positivt på noen av kriteriene over. Investeringstilskuddet som virkemiddel synes ikke å være tilpasset formålet å øke antallet plasser.

Samtidig skal deler av investeringstilskuddet kun anvendes til netto tilvekst av omsorgsplasser fremover. Det blir dermed viktig å vurdere om investeringstilskuddet er et egnet virkemiddel til å oppnå flere heldøgnsomsorgsplasser i en helhetlig helse- og omsorgspolitik som skal møte morgendagens utfordringer.

Morgendagens utfordringer kan deles inn i utfordringer fra etterspørselssiden og tilbudssiden. Fra etterspørselssiden peker økningen i antall eldre seg ut. Ifølge hovedalternativet i befolkningsframskrivninger fra Statistisk Sentralbyrå (SSB)<sup>39</sup> øker andelen av befolkningen som er 70 år og eldre fra 12 prosent i dag til 21 prosent i 2060. Økningen blir spesielt stor blant de som er 80 år eller mer. Aldringen blir klart sterkest i distriktene både fordi unge mennesker i fruktbar alder flytter til byene og fordi de eldre blir igjen i distriktene. I 2040 vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år ifølge SSB. Med bakgrunn i forventninger om reallønnsvekst og økt materiell levestandard er det også grunn til å tro at morgendagens eldre blir mer kravstore enn tidligere generasjoner både fordi de er bedre utdannet og har bedre økonomi (Finansdepartementet 2017). På den annen side vil kanskje bedre privatøkonomi trekke i retning av etterspørsel etter private løsninger i større grad enn blant tidligere generasjoner.

---

<sup>39</sup> <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsframskrivninger-ram-til-2040-for-hver-enkelt-kommune-sok-i-kr>

Gjennom flere år har det vært en reduksjon i sykehusenes liggetider samtidig som antall behandlede pasienter har økt. Dette gjelder også for eldre pasienter og forventes å fortsette framover. Kortere liggetider for eldre medfører trolig at pasienter er sykere når de blir skrevet ut og dermed øker etterspørselen etter de kommunale helse- og omsorgstjenestene også på grunn av utviklingen i spesialisthelsetjenesten.

Tilbudssiden forventes å bli preget av mangel på personell og særlig sykepleiere. Hjemås et al. (2019) forventer at en allerede registrert mangel på sykepleiere vil forverre seg i årene framover. I sitt hovedalternativ beregner de en underdekning på rundt 28 000 sykepleiere i 2035 med mindre antallet som tar utdanningen øker eller myndighetene lykkes i å øke tilgangen på andre måter.

Tilbudssiden forventes også å bli preget av utviklingen i velferdsteknologi. Knapphet på personell vil trolig framskynde utvikling av teknologiske løsninger som gjør at eldre kan bo lengre hjemme. Typer av avstandsoppfølging er eksempler på teknologi som forventes å bli vanligere framover.<sup>40</sup> Her vil lokale tilpasninger i kommunene bli viktige og avhenge av kommunetype, antall og sammensetning av personer med omsorgsbehov og tilgang på kvalifisert personell.

Utvikling både på tilbudssiden og etterspørselssiden trekker derfor trolig i retning av en mer differensiert omsorgssektor enn hva vi har sett fram til nå. Dette vil også innebære avveininger mellom heldøgns omsorgsplasser og andre løsninger som i større grad tar i bruk ny teknologi.

Investeringsstilskuddet retter seg mot en av mange produksjonsfaktorer i tilbudet av omsorgstjenester. Subsidie av bygg vil vri sammensetningen av produksjonsfaktorene i retning av bygg. Ved muligheter for substitusjon mellom produksjonsfaktorene vil subsidiering av bygg innebære relativt mindre av andre produksjonsfaktorer. Med forventninger om en mer differensiert omsorgssektor og økende teknologisk innovasjon kan en stille spørsmålet om subsidiering av en av produksjonsfaktorene er det beste virkemiddelet for å oppnå en kostnadseffektiv økning i antall omsorgsplasser med god kvalitet. Vil investeringstilskuddet bidra til å sementere sammensetningen av produksjonsfaktorene i en sektor i endring?

Disse spørsmålene leder oss over i den viktige diskusjonen om rammetilskudd eller øremerkede tilskudd er mest hensiktsmessig i finansiering av en økning i antallet omsorgsplasser. Selv om man skulle mene at øremerkede tilskudd er å foretrekke, gjenstår likevel spørsmålet om hva slags øremerkede tilskudd.

## 11.2. Alternativer innretninger og konsekvenser av disse

Basert på de identifiserte problemene ved dagens innretning mener vi det er grunn til å diskutere om investeringstilskuddet bør videreføres som et øremerket tilskudd. Dette understøttes av vurderinger fra Agenda Kaupang (2016) og i områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd (Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, 2017). I disse arbeidene argumenteres det for at dagens innretning bryter med det finansielle ansvarsprinsipp, som var sentralt ved innføring av det statlige inntektssystemet midt på 1980-tallet. Prinsippet innebærer at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

---

<sup>40</sup> Teknologier for medisinsk avstandsoppfølging kan for eksempel være at pasienten rapporterer om egen helsetilstand via nettbrett til en oppfølgningstjeneste som tar kontakt ved behov, se <https://www.helsedirektoratet.no/tema/velferdsteknologi/paqaende-utproving-av-velferdsteknologiske-losninger#medisinsk-avstandsoppfo%3%B8lging>

I områdejennomgangen påpekes det også at tilskuddet kan hindre omstilling og innovasjon ved å sementere produksjonsmetoden det gis tilskudd til. Basert på kommunenes tilbakemelding finner vi ikke støtte for at tilskuddet har hindret innovasjon når det gjelder å finne gode innovative løsninger i de konkrete prosjektene. Det ser også ut til at kunnskapsoverføringen fra Husbanken har vært viktig for mange kommuner for å sikre god kvalitet. Vi kan imidlertid ikke utelukke at ordningen fører til mindre innovasjon når det gjelder alternative måter å møte fremtidens utfordringer i pleie- og omsorgssektoren. Det er ikke åpenbart at økt antall heldøgns omsorgsplasser gir en hensiktsmessig innretning av tjenestetilbudet. Som vi diskuterte i kapittel 4 var begrunnelsen for at man delte ordningen i to blant annet frykten for at investeringstilskuddet kanaliserte ressurser mot tilbud som ikke svarer på framtidige behov som gjorde at man valgte å gå tilbake på kravet om netto tilvekst.

Husbanken har oppgaven med å forvalte den øremerkede tilskuddsordningen. I dag omfatter forvaltningsoppgaven både teknisk forvaltning (søknadsbehandling, utbetaling etc.) og veiledning til kommunene. I diskusjon av alternative finansieringsmodeller er det imidlertid ikke åpenbart at Husbanken skal eller bør fortsette med disse oppgavene.

På bakgrunn av den innledende drøftingen kan det sies at mulighetsrommet for å endre den overordnede innretningen har to dimensjoner (som delvis avhenger av hverandre):

- Hvordan skal satsningen på sykehjem og omsorgsboliger finansieres?
- Hvilken rolle skal Husbanken ha i oppfølgingen av finansieringen?

I diskusjonen av alternativ finansieringsmodell kan man se for seg mindre justeringer av det øremerkede tilskuddet, eksempelvis differensiering av investeringstilskudd etter kommuneøkonomi, behov, geografisk kostnadsnivå etc. Agenda Kaupang (2016) skisserer også en justering som innebærer at investeringstilskuddet i større grad rettes mot egenskapene til boligene istedenfor vedtak til brukerne. De argumenterer for at dette gir insentiver til å legge opp til mer fleksibel bruk av boligene. Vi har imidlertid valgt å fokusere vår drøfting av alternative innretninger i dette delkapittelet på innretninger som er prinsipielt forskjellige fra øremerket tilskudd.

Ser man bort fra særinntekter (som eksempelvis kraftinntekter) blir kommunesektoren i dag finansiert gjennom frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd), øremerkede tilskudd og gebyrinntekter. Staten kan primært lede midler til kommunene gjennom to kanaler, øremerkede tilskudd og rammetilskudd. Øremerkede tilskudd kan gis til investeringer og rehabilitering (som tilsvarende dagens innretning) eller rettes mot driften av sykehjem og omsorgsboliger. Kan det for eksempel være bedre å subsidiere antallet omsorgsplasser som tilfredsstillende kvalitetsmål direkte enn å gå omveien om å subsidiere bygningsmassen der omsorgstjenestene ytes?

Vi diskuterer her to alternative innretninger til dagens øremerkede investeringstilskudd. Det første alternativet er et øremerket driftstilskudd, mens det andre alternativet er innlemming av dagens tilskudd i rammetilskuddet til kommunene. Til slutt diskuterer vi hvilken rolle man kan se for seg for Husbanken under de alternative finansieringsmodellene.

For å systematisere diskusjonen vurderer vi konsekvensene av hver modell for en rekke kriterier:

- A. *Netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser.* Hvordan vurderer vi at de ulike modellene vil påvirke netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser? Siden målene med ordningen representerer nasjonale målsetninger for området, er det interessant å vurdere i hvilken grad de ulike modellene kan forventes å påvirke måloppnåelsen.

- B. *Kvalitet på tilbudet.* Hvordan vurderer vi at de ulike modellene vil påvirke kvaliteten på heldøgns omsorgstilbud?
- C. *Administrasjonskostnader.* Hvordan påvirkes tilskuddsmidlenes administrasjonskostnader? Lavere administrasjonskostnader kan isolert sett sees på noe positivt, siden de frigjorte midlene i praksis vil si at man har mer tilskuddsmidler å fordele til kommunene, eller midlene kan frigjøres til andre gode formål.
- D. *Det finansielle ansvarsprinsipp.* I hvilken grad bidrar de ulike modellene til at det finansielle ansvarsprinsipp (dvs. at den som beslutter betaler) blir oppfylt? Oppfyllelse av prinsippet sikrer riktige insentiver ved at den som beslutter betaler. Ved å oppfylle dette kriteriet unngår man sløsing av ressurser.
- E. *Styringseffektivitet.* I hvilken grad har staten fleksibilitet til å endre på de nasjonale prioriteringene? Det er en verdi at myndighetene har en fleksibilitet til å omprioritere mellom formål hvis de finner det hensiktsmessig. Dette bør naturligvis sees i sammenheng med forutsigbarheten til aktørene som mottar støtte.
- F. *Fordelingsvirkninger.* I hvilken grad bidrar de ulike modellene til å utjevne eller forsterke skjevheter i fordeling mellom brukergrupper og kommuner? Det er en verdi at innbyggerne tilbys et tjenestetilbud av samme kvalitet uavhengig av hvor de bor og kommunenes økonomiske ressurser.

Vi diskuterer her konsekvenser relativt til nullalternativet, som representerer en videreføring av dagens øremerkede investeringstilskudd hvor Husbanken både har en veilederrolle og en generell forvalterrolle.<sup>41</sup>

### 11.2.1. Modell 1: Øremerket driftstilskudd

Utformingen av et øremerket driftstilskudd til kommunale pleie- og omsorgstjenester ble blant annet diskutert i Handlingsplan for eldreomsorgen (St. meld. 50 1996-97). Her kommenteres det at et øremerket driftstilskudd krever et produksjonsmål som er klart definert og som ikke så lett lar seg påvirke gjennom strategiske tilpasninger. Det bør heller ikke være rettet mot en bestemt type tjenester, ettersom det kan skape vridninger i tjenestetilbudet som ikke er optimale. For eksempel vil subsidiering av driftsutgifter i sykehjem føre til en vridning fra hjemmebaserte tjenester mot institusjonsopphold. Mulige andre produksjonsmål som diskuteres er antall stillinger eller medgåtte utgifter, men hvor det påpekes at begge disse målene vil svekke insentivene for kostnadseffektiv drift og føre til manglende kostnadskontroll. I nevnte stortingsmelding konkluderes det dermed med at man ikke anbefaler et statlig, prisvridende driftstilskudd til pleie- og omsorgssektoren.

Alternativet med øremerket driftstilskudd har imidlertid fått økt relevans med den pågående forsøksordningen med statlig finansiering av kommunale pleie- og omsorgstjenester. Under forsøket har fire kommuner fått finansiering gjennom enhetspriser for ulike tjenester, mens to kommuner har fått et tilskudd som utgjør budsjettammen for tjenestene. I en nylig evaluering av ordningen (Agenda Kaupang og Proba Samfunnsanalyse, 2018) finner man at forsøket har økt kostnadene til tjenestene i kommunene med enhetsprisfinansiering, men ikke antall brukere, noe som kanskje peker i retning av problemene med kostnadskontroll som ble påpekt over.

I det følgende diskuterer vi konsekvenser av en form for øremerket driftstilskudd for kriteriene A-F. Her legger vi til grunn at Husbanken ikke har en veilederrolle, da dette per i dag er utenfor deres kompetanseområde. Vi tar ikke stilling til hvem som forvalter ordningen.

- A. *Netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser.* Evalueringen viser at driftskostnadene er den avgjørende kostnaden for å øke antall heldøgns omsorgsplasser. Dersom driftstilskuddet er fastsatt for en lengre periode

---

<sup>41</sup> I diskusjonen legger vi til grunn at de alternative finansieringsmodellene er provenynøytrale, det vil si at den totale rammen for finansieringen er gitt.

med drift, vil det gi kommunene bedre forutsigbarhet og trygghet for å foreta økte investeringer. Dette er i tråd med innspill fra representanten fra én av fylkesmennene, som mener at driftstilskudd er helt avgjørende for at kommunene skal kunne øke antall plasser og samtidig sikre en forsvarlig drift.

- B. *Kvalitet på tilbudet.* Man kan se for seg at et driftstilskudd kan føre til større variasjon mellom kommuner når det gjelder utforming av selve omsorgsplassene dersom det ikke lenger stilles krav til utforming som under dagens ordning. Når det gjelder kvaliteten på det overordnede pleie- og omsorgstilbudet vil effektene avhenge av produksjonsmålet som utløser tilskudd. Som nevnt over vil for eksempel et produksjonsmål som subsidierer en bestemt type tjenester kunne føre til uheldige vridninger som igjen kan påvirke kvaliteten på pleie- og omsorgstjenestene samlet sett.
- C. *Administrasjonskostnader.* Et driftstilskudd vil medføre forvaltningskostnader på samme måte som dagens ordning, og størrelsen på kostnadene avhenger av utformingen av ordningen.
- D. *Det finansielle ansvarsprinsipp.* Dette prinsippet overholdes ikke med et øremerket driftstilskudd.
- E. *Styringseffektivitet.* Omlegging av tilskuddet fra et investerings- til et driftstilskudd må være forutsigbart for kommunene. Hvis forutsigbarheten oppleves som for lav, gjennom for eksempel at nivået på driftstilskuddet fastsettes årlig, er det naturlig å tro at investeringene blir lavere enn de ville vært med dagens innretning. For å kompensere for usikkerheten må myndighetene binde seg til å gi tilskuddet over flere år. Dette gir myndighetene redusert styringseffektivitet over midlene som gis.
- F. *Fordelingsvirkninger.* Et driftstilskudd vil i mindre grad enn et investeringstilskudd «belønne» kommuner som tidligere har nedprioritert investeringer i pleie- og omsorgssektoren. Under forutsetning om at det er kommunene med minst økonomisk handlingsrom som har størst behov for økt forutsigbarhet og trygghet, vil et driftstilskudd kunne medføre en jevnere fordeling i tilbud på tvers av kommuner.

### 11.2.2. Modell 2: Innlemming i kommunenes rammetilskudd

Områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunene anbefaler at investeringstilskuddet skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd. I det følgende diskuterer vi konsekvensene av innlemming i rammetilskuddet for kriteriene A-F.

- A. *Netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser.* Det er ingen grunn til at innlemming i kommunenes rammetilskudd skal føre til netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser utover det vi ser med investerings-tilskuddet. Evalueringen viser at det er liten grunn til å tro at kommunene ville opprettholdt investeringene på samme nivå dersom en tilsvarende andel av midlene ble overført over rammetilskuddet, da heldøgns omsorgsplasser vil komme i konkurranse om budsjettmidler med andre investeringsformål. Dette bekreftes i intervjuer med representanter fra fylkesmannen og kommunene. Kommunene vil selv disponere midlene, men må forholde seg til sitt lovpålagte ansvar for å tilby forsvarlige pleie- og omsorgstjenester.
- B. *Kvalitet på tilbudet.* En overføring av midler over rammetilskuddet vil føre til økt konkurranse opp mot andre investeringsformål. Intervjuene med representanter fra kommunene og fylkesmenn tyder på at kommunene trolig i mindre grad vil prioritere å øke kvaliteten på eksisterende heldøgns omsorgsplasser. Rammefinansiering kan også føre til større variasjon i tilbud og kvalitet mellom kommuner på grunn av forskjeller i lokal prioritering, for eksempel dersom det ikke lenger stilles krav til utforming av heldøgns omsorgsplasser som opprettes. På den andre siden har kommunene større fleksibilitet til å finne nye løsninger for å møte behovet for kommunale pleie- og omsorgstjenester når insentivet for å prioritere heldøgns omsorgsplasser bortfaller. Denne typen innovasjon kan også øke den samlede kvaliteten i pleie- og omsorgstilbudet.

- C. *Administrasjonskostnader.* Innlemmes tilskuddsmidlene i rammetilskuddet vil administrasjonskostnaden også bli redusert. Merkostnaden ved å fordele mer midler gjennom et allerede etablert system gjør at administrasjonskostnaden faller til tilnærmet lik null.<sup>42</sup>
- D. *Det finansielle ansvarsprinsipp.* Dette alternativet ivaretar det finansielle ansvarsprinsippet.
- E. *Styringseffektivitet.* De samlede årlige rammene til kommunesektoren (kommuneopplegget) fastsettes årlig. I praksis vil det også si at statens fleksibilitet til å oppjustere eller nedjustere midlene er høy ved innlemming av tilskuddsmidlene i rammetilskuddet. I denne modellen er imidlertid ikke midlene øremerket til det bestemte formål, men kan disponeres fritt av kommunene. Det kan derfor argumenteres for at midlenes styringseffektivitet reduseres ved å gå fra dagens situasjon til innlemming i rammetilskuddet.
- F. *Fordelingsvirkninger.* Under rammetilskudd vil inntektene bli fordelt etter faste kriterier. Det gir andre fordelings effekter enn når inntektene blir fordelt etter ressursbruk, som er tilfellet med investerings-tilskuddet. I utgangspunktet legger overføring over rammetilskuddet til rette for en mer rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene, ettersom overføringene ikke avhenger av egenfinansiering fra kommunene. En overføring over rammetilskuddet vil som nevnt føre til at heldøgns omsorgsplasser må konkurrere med andre formål om midler. Ifølge intervjuer med representanter fra fylkesmennene og kommunene vil dette trolig føre til at prosjekter mot mindre synlige grupper blir nedprioritert, som for eksempel rusmisbrukere, mens det er mindre sannsynlig at eldre blir nedprioritert.

### 11.2.3. Husbankens rolle under alternative finansieringsmodeller

Det er ikke naturlig å se for seg at Husbanken skal ha en forvaltningsrolle for et driftstilskudd til pleie- og omsorgstjenester. Dette er utenfor Husbankens kompetanseområde per i dag. Derimot kan man se for seg at kommuner kan ha behov for god tilgang til informasjon om hvordan man best kan utforme og tilpasse heldøgns omsorgsplasser til ulike målgrupper. Kommuner kan også ha behov for veiledning knyttet til eksisterende regelverk for utforming av slike bygg, for eksempel knyttet til universell utforming. Dette behovet kan være spesielt stort for små kommuner som sjelden gjør denne typen investeringer. Resultatene fra evalueringen tyder på at Husbankens veiledning har vært nyttig og stort sett blir godt tatt imot av kommunene. Man kan se for seg at Husbanken fortsatt kunne fungert som kunnskapsbank, veileder og rådgiver for kommuner som skal gjøre investeringer i heldøgns pleie- og omsorgsplasser, i en situasjon uten investeringstilskudd.

Et mulig problem ved denne løsningen er at Husbanken ikke lenger har mulighet til å stille krav til utformingen av omsorgsplasser når de finansieres av kommunen selv, og veiledningen fra Husbanken er frivillig. En slik omlegging vil innebære at Husbanken får mindre kontroll på selve investeringen, og herav byggets innretning, utforming og plassering, og dermed ikke kan påvirke kvaliteten på tilbudet på den måten man gjør med dagens ordning. Kanskje kan man se for seg ulike former for minstekrav eller nasjonale standarder for utforming av heldøgns omsorgsplasser for å unngå at kvaliteten på tilbudet varierer for mye mellom kommunene, det vil si en kombinasjon av en alternativ finansieringsmodell og en form for juridisk virkemiddel. I en slik situasjon kan kanskje Husbanken fortsatt ha en forvaltningsrolle som dreier seg om en kombinasjon av veiledning og kvalitetskontroll.

---

<sup>42</sup> Under forutsetningen om provenynøytralitet innebærer lavere administrasjonskostnader at den samlede tilskuddspotten som fordeles til kommunene blir høyere enn den ville vært ved videreføring av investeringstilskuddet.

### 11.3. Hvordan kan tilskuddsordningen forbedres dersom den skal videreføres?

I foregående avsnitt diskuterte vi alternative modeller til dagens investeringstilskudd. Her diskuterer vi mulige justeringer av innretningen av investeringstilskuddet dersom man velger å beholde dagens ordning.

#### 11.3.1. Behovsprøving av tilskuddet

**Situasjon.** Ut fra et nasjonalt perspektiv var intensjonen med investeringstilskuddet å bidra til at kommunesektoren skulle være forberedt og ha kapasitet til å møte en fremtidig eldrebølge og en økende andel unge uføre (St.meld. nr. 25 (2005-2006)). De første årene hadde man også som målsetting at investeringstilskuddet skulle bidra til en utjevning av tilbudet på tvers av kommuner og regioner. Utjevningsambisjonen ble redusert i 2011, da blant annet fylkesmannens prioriteringsansvar opphørte. I dagens søknadsbehandling får alle kommuner som tilfredsstillende fastsatte krav til utforming osv. innvilget tilskudd, og den årlige tilsagnsrammen ser ut til å være oppjustert i tråd med kommunenes etterspørsel. Det tas dermed ikke hensyn til lokale variasjoner i fremtidige pleie- og omsorgsbehov. Kommunene forutsettes å selv være i stand til å vurdere sitt fremtidige behov og muligheter for å finansiere omsorgsplasser. De deskriptive analysene tyder på at kommuner med høyere dekningsgrad og bedre økonomi i større grad benytter seg av tilskuddet.

**Problem.** Siden kravene for å motta tilskudd ikke inneholder dokumentasjon av fremtidige pleie- og omsorgsbehov, kan det argumenteres for at kommuner som ikke har behov for å investere kan motta tilskudd. Det er for eksempel ikke behov for netto tilvekst hvis tilbudet av heldøgns omsorgsplasser i kommuner overstiger etterspørsel (i dag og i fremtiden), og det er ikke behov for rehabilitering og kvalitetsøkninger på plasser som ikke vil bli brukt. Videre er det ikke alle kommuner som foretar en grundig vurdering basert på fremtidige befolkningsframskrivninger. Sett i forhold til at formålet med ordningen i et nasjonalt perspektiv er å forberede kommunesektoren for det økte behovet kan det argumenteres for at det bør legges til grunn en mer nyansert tilnærming til hvilke kommuner som kvalifiserer for å motta tilskudd. I tillegg utnyttes tilskuddsordningen i større grad av kommuner med bedre økonomi, noe som kan ha uheldige fordelingsvirkninger og redusere måloppnåelsen til ordningen. Kommunene med bedre økonomi har for eksempel bedre dekningsgrader for sykehjem i forkant av innføring av ordningen og har også større muligheter til å egenfinansiere investeringer i heldøgns omsorgsplasser.

**Mulige løsninger.** Behovsprøving av tilskuddsordningen etter a) objektive mål på behov, og/eller b) kommuneøkonomi. Objektive mål på behov kan for eksempel være basert på framskrivninger av antall eldre i kommunen eller mål om en viss dekningsgrad for heldøgns omsorgsplasser for ulike målgrupper. Når det gjelder behovsprøving basert på økonomi kan tilskuddssatsen differensieres etter økonomisk handlingsrom, eller det kan settes en grense for hvilke kommuner som kvalifiserer til tilskudd. En mulig tilnærming er at fylkesmannen, som løpende holder oversikt over demografisk utvikling i kommunene i fylket, får i oppgave å vurdere investerings- og rehabiliteringsbehovet. I de tilfeller hvor det fremtidige behovet etter boliger og plasser overgår tilbudet (korrigert for byggenes levetid) bør disse søknadene prioriteres.

**Konsekvenser.** Ved en mer nyansert behovsprøving av hvilke kommuner som faktisk har behov for plasser sikrer man en mer målrettet kapasitetsbygging for å dekke fremtidens behov. Ulempen ved en slik tilnærming er fylkesmannens kostnader ved å gjøre vurderinger av behov, og det kan utløse ekstrakostnader i Husbanken ved en mer omfattende søknadsprosess. Særlig rehabiliteringsbehovet vurderes å være krevende å kartlegge. Det kan også være vanskelig å fastsette objektive mål på fremtidig behov for målgrupper det ikke eksisterer framskrivninger for. Videre bryter ideen om et objektive mål med den kommunale friheten til å selv vurdere hva som er en egnet tjenestesammensetning innen pleie- og omsorgssektoren. Differensiering av tilskuddssatser kan føre til at ordningen oppfattes som mer komplisert for kommunene. En annen konsekvens som også trekkes frem

i kommuneintervjuene er at en behovsprøving vil «premiere» kommunene som ikke har prioritert investeringer i heldøgns omsorgsplasser.

### 11.3.2. Mer samordnet praksis på tvers av regionkontorene i Husbanken

#### **Samordnet praksis for når og hvordan fylkesmannen og NAV hjelpemiddelsentral involveres i forespørsels- og søknadsprosessen**

**Situasjon.** Regionkontorene i Husbanken har ulik praksis knyttet til hvorvidt og hvordan de involverer fylkesmannen og NAV hjelpemiddelsentralen. Noen regionkontor inviterer alltid fylkesmannen og NAV hjelpemiddelsentral i oppstartsmøte tidlig i forespørselsprosessen, andre videresender kun forespørslene til fylkesmannen og NAV, og til slutt til uttalelse til fylkesmannen. Unntaket for samtlige regionkontor ser ut til å gjelde prosjekter som kun omhandler velferdsteknologi. Dette er i tråd ord hva man har åpnet opp for i tildelingsbrevene de senere årene.

**Problem.** Det vil være tilfeldig hvorvidt kommunene møter en samordnet stat, og prosessen kan dermed bli mer tidkrevende for kommunene. I tillegg vil kvaliteten på omsorgsplassene trolig varierer avhengig av hvor tidlig fylkesmannen spesielt kommer med sine innspill. Det er mer kostbart og tidkrevende for kommunene å endre på skisser seint i prosessen, og innspillene til fylkesmannen blir dermed i mindre grad hensyntatt enn hva som er tilfellet når de har vært med fra starten av. Ettersom fylkesmannen vurderes å være i bedre stand til å vurdere kommunenes behov, enn hva tilfellet er for Husbanken, vil man også tidligere kunne avdekke det reelle behovet til kommunene. Hvorvidt man samler seg til et felles oppstartsmøte i enkelte regioner, vil avhenge av hvorvidt kommunen ber om det. Dette kan igjen forsterke forskjeller mellom kommunene dersom det er de mest ressurssterke kommunene som ser sine egne begrensninger og behovet for en felles diskusjon.

Det er også uklart hva Helse- og omsorgsdepartementet ønsker at skal være praksis, da man i de siste tildelingsbrevene (2018 og 2019) understreker at fylkesmannens vurderinger av muligheten for å yte forsvarlige og gode tjenester skal tillegges betydelig vekt.

**Mulig løsning.** Samordne kravet til Husbanken om å involvere fylkesmannen og NAV hjelpemiddelsentral, i hvert fall i saker som omhandler heldøgns omsorgsplasser.<sup>43</sup> Dette var praksis frem til 2015, da man etter pådriv fra i hvert fall ett av regionkontorene endret praksisen til at Husbanken *kan* involvere fylkesmannen.

**Konsekvenser.** Det er grunn til å tro at kvaliteten ved prosjektene vil øke, og dermed bidra til økt formåls-effektivitet med henhold til målet om fornying av plasser. Et samordnet oppstartsmøte tidlig i forespørselsprosessen vil potensielt være mer ressurskrevende for Husbanken og fylkesmannen, og for NAV hjelpemiddelsentral. Enkelte kommuner vil kunne oppleve prosessen som mer tunggrodd. Samtidig vil man kunne unngå flere runder med innspill enn det som er tilfellet i dag.

#### **Systematisk kunnskapsdeling internt i Husbanken**

**Situasjon.** Basert på intervjuer med regionkontorene er det grunn til å tro at det varierer i hvilken grad saksbehandlere i Husbanken setter seg inn i og deler oppdatert kunnskap om forskning og «best practice» på feltet. Et eksempel som er trukket frem i intervjuer med regionkontorene er at det er ulike meninger om hva som er «best practice» når det gjelder fastsettelse av antall demente per avdeling. En del kommuner opplever også

---

<sup>43</sup> Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt det er behov for å involvere NAV hjelpemiddelsentral i saker som omhandler velferdsteknologi.



konflikt mellom det som oppleves som krav fra Husbankens knyttet blant annet til institusjonslignende preg og antall samlokaliserte boliger og kommunenes egne preferanser og innspill fra brukerrepresentanter.

**Problem.** Det virker å være et potensial for å få til en systematisk kunnskaps- og erfaringsdeling på tvers av regionkontorene, slik at kommunene får konsistente råd fra Husbanken. Kommunene møter ulik praksis som kan gi en skjevhet i tilbudet til brukerne og i kostnad. I ytterste konsekvens kan det som oppleves som rigide krav føre til at kommunen ikke velger å søke om investeringstilskudd.

**Mulige løsninger.** Systematisk kunnskapsoppdatering av saksbehandlere og samordning av praksis på tvers av regionkontor ved hjelp av formidling av kursing, seminarer, webinarer, faktaark, etc.

**Konsekvenser.** En systematisk kunnskapsoppdatering av saksbehandlere vil bidra til en mer konsistente og forhåpentligvis bedre råd fra saksbehandlere til kommunene. Større fokus på kunnskaps- og erfaringsdeling på tvers av regionkontorene vil utløse koordineringskostnader.

### 11.3.3. Tydeligere informasjon på Husbankens nettsider

#### Tydeliggjøre viktigheten av å involvere Husbanken tidlig i prosessen

**Situasjon.** Flere av representantene fra Husbankens regionkontor påpeker at en betydelig andel av kommunene som søker om tilskudd har kommet langt i prosjektering og konkretisering av prosjektene før Husbanken blir involvert. Det gjelder spesielt for kommuner som sjelden eller aldri har søkt om investeringstilskuddet.

**Problem.** Det har blitt uttrykt at det er et problem hvis kommunene kommer i dialog med Husbanken seint i prosessen. Spesielt fordi Husbankens innspill kan utløse at kommunene får kunnskap og innsikt som innebærer at de endrer på forhold man allerede har brukt tid og ressurser på å konkretisere. Det kan gjelde alt fra hvor i kommunen sykehjemmet eller omsorgsboligen skal bygges, størrelsen på bygget, funksjonalitet og andre kvalitetsdimensjoner. Endring av konkretiserte planer utløser kostnader i kommunene, og kan utløse at Husbanken bruker mer tid på prosessen med kommunene.

**Mulig løsning.** I dag brukes Husbanken sine nettsider, inkludert husbanken.no og veiviseren.no, til å formidle hva som kreves av søknadene, veiledning om søknadsprosessen osv. Et tiltak for å få frem viktigheten av at kommunene tar kontakt med Husbanken tidlig i prosessen er å tydeliggjøre verdien av å ta tidlig kontakt på nettsiden. Eksempelvis ved å legge til som et avsnitt på husbanken.no og/eller veiviseren.no, og tydeliggjøre det i retningslinjene.

**Konsekvenser.** Det vil koste lite å tydeliggjøre fordelene av å ta tidlig kontakt med Husbanken på nettsidene. Hvis dette bidrar til tidligere kontakt kan både kommunene og Husbanken spare tid og ressurser i prosessen.

#### Presisering av hva prosjekter er gode eksempler på

**Situasjon.** Husbanken presenterer en rekke forbildeprosjekter under tittelen «gode eksempler», inkludert for heldøgns omsorgsplasser.

**Problem.** Prosjektbeskrivelsene gir kun et bilde av positive aspekter ved prosjektene, og sier ikke noe om hva prosjektet eventuelt er et dårlig eksempel på. Forbildeprosjektene kan i verste fall være villedende for kommunene, og fører potensielt til at kommunene må bruke mer tid på å innhente nyanserende informasjon. Dette er noe representantene fra kommuner og ett av regionkontorene etterspør.

**Mulig løsning.** Nyansere dagens prosjektbeskrivelser med informasjon om hva som eventuelt ikke fungerer.

**Konsekvenser.** Kommunene vil trolig spare noe tid og ressurser på at informasjonen er tydeligere starten, og vil potensielt kunne begrense dialogen mellom Husbanken og kommunene noe da det vil være mindre behov for oppklarende innspill fra Husbanken på hva som eventuelt ikke har fungert ved et prosjekt. Det vil koste litt å identifisere hva som er fordelene og ulempene ved konkrete prosjekter.

I tillegg foreslår vi mindre justeringer av den tekniske forvaltningen i avsnitt 9.5.

## Referanser

Aftenposten 12.08 (2014) *Antall sykehjemsplasser på stedet hvil:*

<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/e140K/Antall-sykehjemsplasser-pa-stedet-hvil>

Aftenposten 13.06. (1997). *Bredt forlik om mer penger til de eldre*

Aftenposten 22.01. (1998). *Eldreomsorgen skal bli bedre.*

Agenda Kaupang (2016). *Heldøgns omsorg – kommunenes dekningsgrad. Færre institusjonsplasser, mer omfattende hjemmetjenester*

Bailey, M. J., & Goodman-Bacon, A. (2015). *War on Poverty's experiment in public medicine: Community health centers and the mortality of older Americans.* American Economic Review, 105(3), ss. 1067-1104.

Borge, L.-E., & Haraldsvik, M. (2006). *Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen. SØF-rapport nr. 06/06.*

Borge, L.-E., & Rattsø, J. (2005, 61). *Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger. Utredning for kommunal og regionaldepartementet.* Trondheim: Senter for Økonomisk Forskning NTNU.

Rapport 1/1987.

Daatland, S. O. (2014) (red.). *Boliggjøring av eldreomsorgen? NOVA-rapport 16/2014.*

Daatland, S. O. Høyland, K. & Otnes O. (2015). *Scandinavian Contrasts and Norwegian Variations in Special Housing for Older People.* Journal of Housing For the Elderly, 29:1-2, 180-196, DOI: 10.1080/02763893.2015.989778

Dagbladet (1.11.1999). «*Eldre lurt. Unge forskere om kommunale omsorgsboliger*».

Dokument 8: 34 (1991-1992). *Forslag fra stortingsrepresentant Jon I. Alvheim om en ordning med tilskudd for utbygging av et tilstrekkelig antall nye sykehjemsplasser/heldøgns omsorgstilbud for eldre.*

Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken. (2008). Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-25-191>

Grønlie, T. (2004). *Fra velferdskommune til velferdsstat – hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans.* Historisk Tidsskrift, Bd. 83: 633–649.

Gautun, H. & Grønningsæter, A. B. (2012). *Bolig og Helse. Samhandlingsreformens betydning for boligpolitikken.* Fafo-rapport 3/2012.

Hagen mfl. (2015). *Resultatevaluering av Omsorg 2015.* Faglig sluttrapport. Oslo

Hagen, T. P., Gautun, H., Havik, A., McArthur, D., Moger, T., Kjøs, B., . . . Veenstra, M. (2015). *Resultatevaluering av Omsorgsplan 2015: Faglig sluttrapport.*

Hagen, T. P., McArthur, D. P., & Tjerbo, T. (2015). *Resultatevaluering av Omsorgsplan 2015: Kommunenes drifts- og investeringsbeslutninger.* HERO Working paper 2015:4.

- Hagen, T. P., Negera Amayu, K., Godager, G., Iversen, T., & Øien, H. (2011). *Utviklingen i kommunenes helse-og omsorgstjenester 1986-2010 (No. 2011: 5)*. Oslo University, Health Economics Research Programme.
- Hagen, T., & Tingvold, L. (2018). *Planning future care services: Analysis from investments in Norwegian municipalities*. *Scandinavian Journal of Public Health* (46), ss. 495-502.
- Hermansen, Å. (2009). *Hjemme eller institusjon? En studie av norske kommuners prioriteringer mellom institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg*. Masteroppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Hjemås, G., Zhiyang, J., Kornstad, T., Stølen, N. M. (2019). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035. Rapporter 2019/11*. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- HOD (2016) «Ny investeringsordning for heldøgns omsorgsplasser fra 2019», Pressemelding 11.05.2016, Nr: 14/2016, Helse- og omsorgsdepartementet
- HOD og KS. (2017). *Heldøgns - Et notat om bruken av begrepet «heldøgns helse- og omsorgstjenester» i statistikk, forskning og tilskuddsforvaltning. Omsorg 2020*.
- Husbanken. (2004). *Handlingsplan for eldreomsorgen*. Husbanken oppsummering. Oslo.
- Husbanken. (2012). *Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger*. Hentet fra [https://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-investeringstilskudd/veileder\\_2012/ovrige\\_vilkaar/](https://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-investeringstilskudd/veileder_2012/ovrige_vilkaar/)
- Husbanken. (2016). *Årsrapport 2015*. Husbanken.
- Husbanken (2017) «Investeringstilskuddet videreføres i 2017 med krav om netto tilvekst», <https://www.husbanken.no/tilskudd/kunngjoringer/investeringstilskuddet-viderefores-i-2017-med-krav-om-netto-tilvekst/>, 02.01.2017
- Husbanken. (2018 a). *Retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger*. Retningslinje HB 8.B.18.
- Husbanken. (2018 b). *Veileder for søknadsprosess og bruk av tilskudd til investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger*. Veileder HB 8.C.8.
- Husbanken. (2018 c). *Årsrapport 2017*. Husbanken.
- Husbanken. (2019). *Tildelingsbrev 2019 fra Helse- og omsorgsdepartementet til Husbanken*. Husbanken.
- Husbanken. (2019). *Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg*. Hentet fra [www.veiviseren.no](http://www.veiviseren.no): <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/veileder-for-lokalisering-og-utforming-av-omsorgsbygg>
- Håkonsen, L., & Løyland, K. (2011). *Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring*. Telemarksforskning.
- Inman, R. (1979). *The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review*. I P. Mieszkowski, & M. Staszheim, *Current Issues in Urban Economics*. The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Innst. S. 294 (1996-1997). *Innstilling fra sosialkomiteen om handlingsplan for eldreomsorgen mv*.

Innst. S. 11 (1999-2000). Sett: 24.04.2019. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Budsjett/1999-2000/innb-199900-011/6/>

Innst. S. 263 (2001-2002). Innstilling fra helse- og sosialkomiteen om avslutningen av handlingsplan for eldreomsorgen.

Innst. 110 S. (2017-2018). *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om dokument 8:7 2017-2018.*

Kjellevold, A. (2010). *Kommentar til Sosialtjenesteloven. Hentet fra Hentet i Norsk lovkommentar*, 10. desember 2018, fra Rettsdata.no.

Jønsberg, E og Kjevik, J. (2017) Botid i Sykehjem og varighet av tjenester til hjemmeboende. Helsedirektoratet Avdeling økonomi og analyse. Nr 02/2017

KRD. (2011). Prop. 65S (2010-2011) *Styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimsplasser.* Kommunal- og regionaldepartementet.

KS og Helse og omsorgsdepartementet. (2017). «*Heldøgns*» *Et notat om begrepet «heldøgns pleie- og omsorgstjenester» i statistikk, forskning og tilskuddsforvaltning.* Helse og omsorgsdepartementet.

Lafortune, J., Rothstein, J., & Schanzenbach, D. W. (2018). *School finance reform and the distribution of student achievement.* American Economic Journal: Applied Economics, 10(2), ss. 1-26.

Langørgen, A., Løkken, S. A., & Aaberge, R. (2015). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser i 2013.* Oslo: Statistisk Sentralbyrå (SSB).

Martens, C. T. (2018). *Postcode Lottery or Systematic Differences in Norwegian Elder Care Provision?* Scandinavian Journal of Public Administration 22(2): 19-41.

Meld. St. 45 (2012-2013). *Frihet og likeverd. Om mennesker med utviklingshemming.*

NOU 1979: 10. *Helsepolitikken.*

NOU 1982: 10. *Spesialistene i heletjenestene. Pleiehjemmene mv.*

NOU 1992: 1. *Trygghet – verdighet – trygghet.*

NOU 2002: 2. *Boligmarkedene og boligpolitikken.*

Olsen, L. O. (2008). *Kommentar til Kommunehelsetjenesteloven. Hentet fra Hentet i Norsk lovkommentar*, 10. desember 2018, fra rettsdata.no.

Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. (2017). *Økt treffsikkerhet, bedre effekt, mindre byråkrati. Rapport fra ekspertgruppe.* Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.

Opsahl, H. M. (2007). «*Fordi folk flest fortjener det*»: *Fremskrittspartiets sakseierskap i helse- og sosialpolitikken.* Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, bd. 23: 3-29.

Ot. Prp. 48 (1985-86). *Sykehjemmene i den kommunale helse- og sosialtjenesten.*

Finansdepartementet (2017) Perspektivmeldingen, Meld. St. 29 (2016–2017).

Prop. 99 L. (2015). Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester - kriterier og ventelister).

Proposisjon 65 S. (2010-2011). Styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimplassar.  
Rattso, J. (1989). Local government allocation of labour and the grant system: An applied model analysis of local government behaviour in Norway. *Environment and Planning C, Government and Policy*, 7, ss. 273-284.

Riksrevisjonen. (2004). Riksrevisjonens undersøkelse av handlingsplanen for eldreomsorgen. Dokument nr. 3:9 (2003-2004). Riksrevisjonen.

Rubinfeld, D. (1987). The economics of the local public sector. I A. Auerbach, & M. Feldstein, *Handbooks of Public Economics*, Vol. 2. North-Holland, Amsterdam.

Romøren, T. I. 2008. Tre 'boliggjorte' kommuner. *Aldring og livsløp* 1/2008.

Romøren, T. I. & Svorken, B. 2003. Velferdsstat og Velferdskommune. Iverksettingen av handlingsplanen for eldreomsorgen i kommunene i Nord-Trøndelag. NOVA-rapport 12/2003.

Senter for statlig økonomistyring. (2007). Veileder. Evaluering av statlige tilskuddsordninger.

Stortinget 16.02.1994. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/1993-1994/940216/ordinarsporretime/6/> sett: 11.04.2019  
sett: 11.04.2019.

Stortinget 19.02.2001. Sett: 24.04.2019: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/020219/2#a1>

Stortinget 24.10.2008. Sett: 24.04.2019. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=41443>

Stortinget 07.03.2017. Sett: 24.05.2019. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=68150>

St. Meld. 68 (1984-85). Sykehjemmene i en desentralisert helse- og sosialtjeneste.

St. Meld. 50 (1996-97). Handlingsplan for eldreomsorgen.

St. Meld. 34 (1999-2000). Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år.

St. Meld. 31 (2001-2002). Avslutningen av handlingsplanen for eldreomsorgen.

St. Meld. 25 (2005-2006). Mestring, muligheter og meninger. Framtidas omsorgsutfordringer.

Stortingsforhandlinger 1990-1991. Spørsmål fra representant Carl I. Hagen (Fremskrittspartiet) om innføring av tilskuddsordning for sykehjemsplasser for sterkt pleietrengende eldre, s. 2704-2705.

Stortingsforhandlinger 1991-1992. Spørsmål fra representant Marie Brenden (Arbeiderpartiet) om sykehjemsplasser i kommunene, s. 3091-3092.

Sørvoll, J., Martens, C. & Daatland, S. O. 2014. Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene. NOVA-rapport 17/2014.

Sørvoll 2008. Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring? Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989. NOVA-rapport 1/2008.

Sørvoll 2015a. Harold Wilson, Jens Arup Seip og de tre S-ene: en kort forsvarstale for "mistankens hermeneutikk". Historiebloggen. <https://www.historieblogg.no/?p=2509> sett: 26.05.2019.

Sørvoll 2015b. The Norwegian Welfare State 2005-2015: Public attitudes, political debates and future Challenges. <https://blogs.kent.ac.uk/welfsoc/files/2015/05/S%C3%B8rvoll-2015-Norface-Nwelfare-state.docx.pdf> sett: 26.05.2019.

Tosh, J. 2010. The Pursuit of History. London.

Xu, Y. (2017). Generalized synthetic control method: Causal inference with interactive fixed effects models. *Political Analysis*, 25(1), ss. 57-76.

Ytrehus, S. 1998. Evaluering av tilskuddsordningen for bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Kommunal iverksetting. Byggforsk, prosjektrapport 241/1998.

## Vedlegg A: Analytisk rammeverk

Vi gir her en beskrivelse av det analytiske rammeverket som ligger til grunn for evalueringen.

Vårt analytiske rammeverk er basert på DFØs veileder for evalueringer av statlige tilskuddsordninger.<sup>44</sup> Veilederen peker på tre sentrale spørsmål som skal besvares i en tilskuddsevaluering:

1. Hvilke effekter gir tilskuddet?
2. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
3. Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

Problemstillingene fra oppdragsbeskrivelsen kan sorteres under de tre spørsmålene i DFØs veileder som vist i Figur A.1.

Figur A.1 Evalueringsspørsmål gruppert under de tre overordnede evalueringsspørsmålene i DFØs evalueringsmetodikk

Hvilke effekter gir tilskuddet?	Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?	Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?
<p><b>a) Hva er investeringstilskuddets tilsiktede og utilsiktede resultater og effekter på:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Antall plasser fordelt på ulike kjennetegn</li><li>- Sammenhengen mellom politiske mål og prosjektene som realiseres</li><li>- Kommunens samlede tilbud innenfor helse- og omsorgstjenester</li><li>- Utvikling av kompetanse på planlegging, bestilling og drift av omsorgsplasser</li><li>- Brukermedvirkning</li></ul> <p><b>b) Hvilke kvalitative resultater og effekter har utskifting og fornyelse av sykehjem og heldøgns omsorgsboliganlegg hatt på:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Leve- og boforhold for beboerne</li><li>- Arbeidsforhold for de ansatte</li><li>- Tilrettelegging for pårørende</li><li>- Samspill mellom arkitektur og tjenesteproduksjon</li><li>- Normalisering og integrering</li></ul> <p><b>d) Hva er tilskuddsordningens bidrag til innovasjon og nyskaping i kommunesektoren?</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Herunder nye løsninger i bygningsmasse, tjenester, samhandling mellom bolig- og eiendomssiden i kommunen og tjenestesiden innen pleie- og omsorgssektoren</li></ul>	<p><b>c) Husbankens rolle som forvalter av ordningen</b></p> <p>Her vil vi vurdere måloppnåelse for <i>korrekt målgruppe, korrekt beløp og korrekt anvendelse, og effektivitet</i>, i tillegg til en vurdering av Husbankens rolle som forvalter av rollen, herunder</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Dialog med og veiledning til kommuner</li><li>- Veiledningsmateriell og informasjon om gode eksempler og beste praksis</li><li>- Samarbeid med fylkesmannen</li><li>- Hvilken effekt har Husbankens aktiviteter på kvaliteten på løsningene som velges i prosjektene som finansieres av investeringstilskuddet?</li></ul>	<p><b>Overordnet vurdering av ordningen, herunder:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Fremheve elementer av tilskuddsordningen og forvaltningen av den som bidrar til positive resultater og effekter, og som kan forventes å ha dette fremover</li><li>- Vurdering av investeringstilskuddets rolle i en helhetlig helse- og omsorgspolitik som skal møte morgendagens utfordringer</li><li>- Peke på mulige endringer som kan bidra til bedre resultater, økt effekt og samfunnsnytte</li><li>- Vurdering av i hvor stor grad tilskuddsordningen har gitt og gir kommunene bedre økonomisk forutsigbarhet og trygghet for å foreta investeringer i kommunenes fremtidige omsorgstilbud</li></ul>

Det analytiske rammeverket vi har skissert er et viktig grunnlag for å forstå våre teoretiske forutsetninger og metodiske valg, og ligger til grunn for beskrivelsen av hvordan vi besvarer problemstillingene i evalueringen.

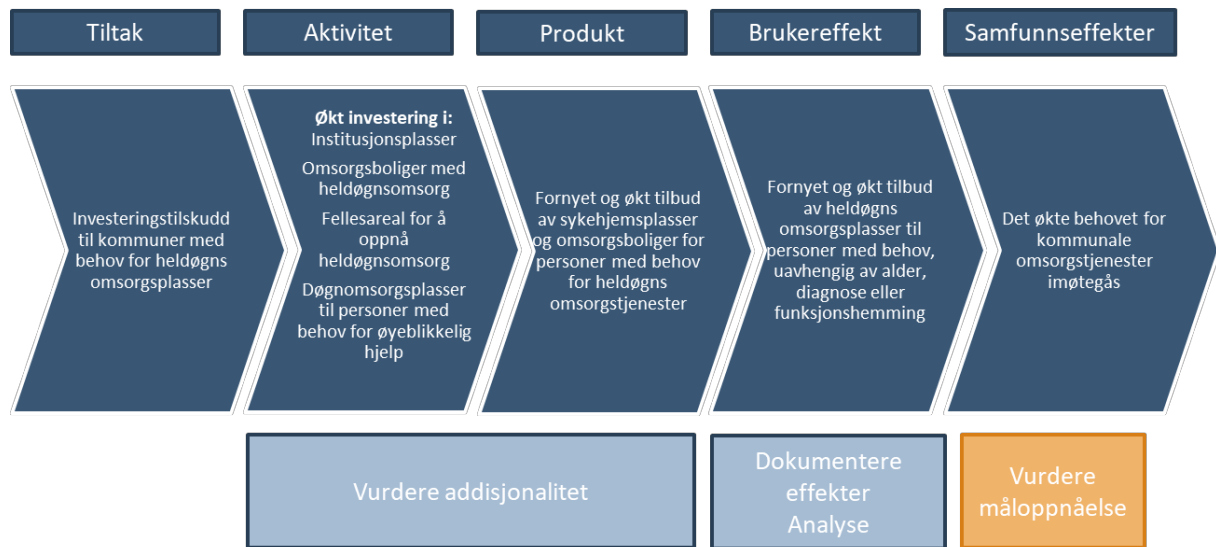
### Hvilke effekter gir tilskuddet?

Ifølge DFØs veileder (Senter for statlig økonomistyring, 2007) bør en evaluering av effekter bygge på en effektmodell, det vil si en modell som sier noe om hvilke antakelser om sammenhenger som ligger til grunn for at tilskuddsordningen skal bidra til måloppnåelse. En resultatkjede er et eksempel på en slik effektmodell, og er en beskrivelse av hvordan en tilskuddsordning er ment å virke. Resultatkjeden er basert på en vurdering av hvilke aktiviteter og produkter (tjenester) tilskuddet gir opphav til, en drøfting av hvilke effekter for brukere og samfunn disse aktivitetene og produktene har, samt en beskrivelse av hvordan disse effektene oppnås. Vår resultatkjede for investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem er vist i Figur B.2 A.2.

<sup>44</sup> <https://dfo.no/filer/Faqomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>



Figur A.1 Resultatkjede for investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem



Tilskuddet tilfører ressurser hos mottakeren (her kommunene), som igjen utløser aktiviteter. Tilskuddet skal ifølge retningslinjene gi kommuner med behov for heldøgns omsorgsplasser tilskudd til investeringer i institusjonsplasser, omsorgsboliger med heldøgnsomsorg, fellesareal for å oppnå heldøgnsomsorg og lokaler for dagaktivitetstilbud, samt døgnomsorgsplasser til personer med behov for øyeblikkelig hjelp. De økte investeringene skal igjen føre til fornyet og økt tilbud av sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns omsorgstjenester. Vi tolker begrepet «fornyning» som at dette skal være en kvalitetsforbedring av tilbudet. For brukerne er den sentrale effekten nettopp et fornyet og økt tilbud av disse plassene, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming. På samfunnsnivå er den sentrale effekten at det økte behovet for kommunale omsorgstjenester skal imøtegås.

Både aktivitetene og produktene kan ha utilsiktede eller uventede effekter. Lekkasjer er et eksempel på en utilsiktet effekt, det vil si at tilskuddet brukes til investeringer som ikke er i tråd med formålet eller at midler som opprinnelig var tiltenkt formålet kanaliseres mot andre formål, men det kan også oppstå utilsiktede effekter lenger til høyre i resultatkjeden. De utilsiktede effektene kan både være positive og negative. En positiv utilsiktet effekt er for eksempel tilskuddsordningens betydning for kommunenes utvikling av kompetanse på planlegging, bestilling og drift av omsorgsplasser.

I DFØs veileder defineres en effekt som en endring i tilstand som kan tilskrives tilskuddet. Andelen av en tilstandsending som kan tilskrives tilskuddet er definert som differansen mellom faktisk og kontrafaktisk utvikling. I hele resultatkjeden er det dermed viktig å vurdere ordningens addisjonalitet, det vil si i hvor stor grad tilstandsendinger ville funnet sted uten tilskuddsordningen. En viktig forutsetning for at tilskuddet skal ha effekter for brukere og for samfunnet, er at tilskuddsordningen tilfører kommunene ressurser de ikke ville ha disponert uten tilskuddet. Her er det relevant å spørre seg hva alternativet til tilskuddsordningen er. Ville for eksempel midlene blitt overført gjennom kommunenes rammetilskudd dersom ikke tilskuddsordningen eksisterte? Den neste primære virkningen av tilskuddsordningen er at den utløser aktiviteter som ikke ville blitt gjennomført uten tilskuddsordningen, og at disse aktivitetene er relevante for å nå målet med tilskuddsordningen. Her er det forventet at tilskuddet fører til investeringer som er i tråd med kravene til tilskuddet. Et sentralt spørsmål her er hvorvidt aktivitetene som utløses ikke ville blitt utløst uten tilskuddet, det vil si addisjonaliteten til aktivitetene. Dersom tilskuddet i liten grad fører til en fornying (kvalitetsforbedring) eller en netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser i forhold til alternativet vil det si at tilskuddsordningen har lav grad av addisjonalitet. Hvis tilskuddet brukes til å realisere andre formål enn det som er målet for tilskuddsordningen

er det lekkasjer fra tilskuddsordningen, og addisjonaliteten reduseres. Et eksempel på en lekkasje er at tilskuddsordningen brukes for å bygge boliger som ikke brukes til heldøgns pleie- og omsorgsplasser. Et annet eksempel på lekkasje er dersom tilskuddet brukes til å erstatte eksisterende heldøgns omsorgsplasser uten at kvaliteten forbedres. Basert på de observerte effektene kan måloppnåelsen til tilskuddsordningen vurderes. Dersom det bygges plasser, men disse ikke fører til en økning i antall eller fornying (erstatte eksisterende med samme kvaliteter) har man ikke oppnådd noen effekt i tråd med formålsparagrafen i forskriften.

## Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?

I veilederen (Senter for statlig økonomistyring, 2007) nevnes det tre generelle delmål for tilskuddsforvaltning:

1. Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe).
2. Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt beløp).
3. Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse).

I tillegg vurderer vi kostnadseffektiviteten til forvaltningen. I tillegg til disse generelle forvaltningsmålene ser vi spesielt på Husbanken rolle som veileder for kommunene. Husbankens rolle i forvaltningen av investeringstilskuddet omfatter blant annet veiledning og dialog med kommunene for å sikre at tilskuddet gis til prosjekter hvor det legges vekt på kvaliteter som gjør omsorgsboligene og sykehjemmene til gode hjem og arbeidsplasser. For å sikre dette tilbys det diverse veiledningsmateriell på Husbankens nettsider og på veiviseren.no, og kommunene gis også veiledning gjennom møter og samtaler med Husbanken.

I oppdragsbeskrivelsen inngår følgende problemstillinger knyttet til evalueringen av Husbankens rolle som forvalter:

- i. Oppdragstaker skal vurdere Husbankens rolle i forvaltning av ordningen, herunder:
  - Dialog med og veiledning til kommuner
  - Veiledningsmateriell og informasjon om gode eksempler og beste praksis
  - Samarbeid med fylkesmannen
- ii. Oppdragstaker skal vurdere hvilken effekt Husbankens aktiviteter gir inn i prosjektene i form av kvaliteten på løsningene som velges.

I vår evaluering av forvaltningen av ordningen legger vi relativt større vekt på Husbankens dialog med- og veiledning til kommunene, samarbeidet med fylkesmannen og hvilken kvalitativ effekt disse aktivitetene gir, enn de mer tekniske aspektene ved tilskuddsforvaltningen (korrekt målgruppe, beløp og anvendelse) i tråd med oppdragsbeskrivelsen.

De viktigste datakildene til denne delen av evalueringen er spørreundersøkelsen rettet mot kommunene og dybdeintervjuene med enkelte utvalgte kommuner og fylkesmenn, samt de innledende dokumentanalysene av blant annet veiledningsmaterialet til Husbanken og intervjuer med forvaltere og regionkontorene i Husbanken som er involvert i søknadsbehandlingen og veiledningsarbeidet.

## Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

Vurderingen av tilskuddsordningens utforming har som hensikt å identifisere elementer av ordningen som har forbedringspotensial og vurdere ordningen som helhet, med fokus på hvordan enkeltelementer i ordningen henger sammen og om summen av elementene gir akseptable resultater. Dette innebærer en vurdering av om de samfunnsmessige gevinstene er tilstrekkelige i lys av målene for tilskuddsordningen og ressursinnsatsen.

Denne siste delen av evalueringen inkluderer vår overordnede vurdering av ordningen og ordningens formåls effektivitet. Vurderingene baseres på resultatene fra evalueringen av effekter og forvaltning og er en vurdering av ordningen som helhet. I tråd med oppdragsbeskrivelsen fokuserer vi spesielt på følgende spørsmål i denne delen av evalueringen:

- Fremheve elementer av tilskuddsordningen og forvaltningen av den som bidrar til positive effekter, og som kan forventes å ha dette fremover
- Vurdering av investeringstilskuddets rolle i en helhetlig helse- og omsorgspolitik som skal møte morgendagens utfordringer
- Peke på mulige endringer som kan bidra til bedre måloppnåelse, økt effekt og samfunnsnytte
- Vurdering av i hvor stor grad tilskuddsordningen har gitt og gir kommunene bedre økonomisk forutsigbarhet og trygghet for å foreta investeringer i kommunenes fremtidige omsorgstilbud

Vår rolle som evaluator er å presentere og diskutere funn basert på solide faglige vurderinger, hvor vi gjør en uavhengig vurdering av måloppnåelsen, innretningen og forvaltningen av dagens ordning. En slik vurdering kan for eksempel være basert på å vurdere om ulike kriterier for god utforming av en tilskuddsordning er oppfylt. Slike kriterier kan dreie seg om hvorvidt tilskuddsordningen har et tydelig mål og målgruppe, hvorvidt vi kan påvise positive tilsiktede og utilsiktede effekter, om det eksisterer lekkasjer og negative utilsiktede effekter, hvorvidt størrelsen på tilskuddene er riktig, og hvorvidt forvaltningen er god med forsvarlig ressursbruk. Den samlede vurderingen vil gi grunnlag for å fremheve de delene av tilskuddsordningen som bidrar til positive resultater, og hvilke mulige endringer som kan bidra til bedre resultater og økt samfunnsnytte.

Det er også viktig å vurdere tilskuddsordningen som del av en helhetlig helse- og omsorgspolitik for fremtiden. Denne vurderingen bygger på både funnene fra evalueringen av dagens tilskuddsordning og den første delen av evalueringen hvor tilskuddsordningen er satt inn i historisk kontekst. Her er kommunenes rolle i helse- og omsorgssektoren sentralt.

# Vedlegg B: Metodematrise

## Kvantitativ metode

### Evaluerings spørsmål

De kvantitative analysene benyttes til å svare på følgende evaluerings spørsmål (2-4):

- Har investeringstilskuddet ført til **økt tilbud**, det vil si netto tilvekst, av heldøgns omsorgsplasser? Hvordan har tilveksten fordelt seg på sykehjem og omsorgsboliger?
- Har investeringstilskuddet ført til økt kvalitet i sykehjemstjenesten, i form av flere enerom og rom med eget bad?
- Hva er investeringstilskuddets betydning for kommunens samlede tilbud innenfor helse- og omsorgssektoren, i form av brutto driftsutgifter per bruker i hjemme- og institusjonstjenesten?

### Hendelseanalyse

Vi undersøker om tilskuddsordningen fører til netto tilvekst og økt tjenestekvalitet (heretter kalt utfallsvariabler) i heldøgnsomsorgstjenester. Veldig enkelt vil vi si at tilskuddet fører til netto tilvekst hvis antall heldøgns omsorgsplasser øker i årene etter utbetaling av tilskuddet, og hvis denne økningen er sterkere enn en eventuell økning forut for utbetaling av tilskuddet. For å undersøke netto tilvekst av heldøgns omsorgsplasser har vi som hovedtilnærming benyttet hendelseanalyse. Dette kan også kalles avbrutt tidsserie analyse hvor man ser på periodeendringer i en utfallsvariabel relativt til perioden hvor en hendelse har inntruffet. Denne metoden er opprinnelig brukt i finansøkonomi til å beregne endring i aksjekursen som følge av en «hendelse», som for eksempel offentliggjøring av bedriftsresultater eller utfallet av politiske valg. Idéen er å se på gjennomsnittlige verdiendringer i tidsrommet rundt hendelsen sammenlignet med en langsiktig markedsverdi. I det senere er metoden blitt brukt til effektevalueringer av reformer som har blitt innført etappevis. For eksempel bruker Lafortune et al. (2018) hendelseanalyse til å se på effekter av tilskudd til skoler og Bailey et al. (2015) ser på effekter av tilskudd til helsestasjoner.

Denne metoden formaliseres ved å benytte regresjonsanalyse til å teste om det skjer brudd i nivå og trend for utfallsvariablene etter at tilskuddet er mottatt. I regresjonsligningen introduserer vi indikatorvariabler som beskriver antall år før og etter tilskuddet blir utbetalt. De estimerte koeffisientene foran indikatorvariablen i interaksjon viser endringer i stigningstakten på utfallsvariablen i forhold til året forut for tilskuddet ble utbetalt. At vi innfører indikatorvariabler for alle perioder før og etter behandlingsåret gjør at vi kan teste for om endringer er avhengig av tid, og se om det er et brudd tidsserien når tilskuddet blir utbetalt. I regresjonen kan vi også korrigere for andre kjennetegn ved kommuner og institusjoner som vi tror påvirker utfallsvariablen. Det kan for eksempel være alderssammensetning og frie inntekter.

Vi gjør oppmerksom på at vi med denne analysen ikke identifiserer en årsakssammenheng mellom tilskuddet og antall plasser, men svarer på hvor mange av tilskuddsplassene som går til utvidelse av tilbudet. For å identifisere en årsakssammenheng mellom tilskuddet og antall plasser må vi se på forskjellen mellom faktisk verdi av utfallsvariablene under tilskuddsordningen og hva verdien av utfallsvariablene ville ha vært i fravær av tilskuddsordningen.

## Matchingmetode

Det er vanskelig å identifisere effekten av tilskuddsordningen blant annet fordi vi ikke vet hva kommunene hadde gjort i fravær av ordningen og fordi det ikke er tilfeldig hvilke kommuner som har søkt og mottatt tilskudd. For eksempel er det sannsynligvis seleksjon inn i ordningen som avhenger av kommunenes økonomiske situasjon. Når en kommune vurderer å søke investeringstilskudd, må beslutningstakerne ta hensyn til både effekten på volum og kvalitet av omsorgstilbudet samt kommunens samlede økonomi. Det siste hensynet følger av at tilskuddsordningen bare dekker en andel av investeringskostnadene og ikke noe av de driftsutgiftene (for eksempel personalutgifter) som måtte følge av økning i antall og kvalitet av omsorgsplassene. Økte kommunale netto utgifter kan medføre at investeringstilskuddet vil være mer attraktivt for kommuner med relativt høyt nivå på frie inntekter. I løpet av evalueringen har vi utforsket ulike metoder og kontrollgrupper for å identifisere årsakssammenhengen mellom tilskudd og antall plasser. For eksempel har vi sammenlignet karakteristikk ved kommuner som ikke har benyttet seg av investeringstilskuddet med kommuner som har benyttet seg av tilskuddet, som vist i Tabell 5.2. Vi finner at det er statistisk signifikante forskjeller mellom disse når det gjelder gjennomsnittlig institusjonsdekning, hjemmetjenestedeckning, andel rom med eget bad, inntekt og demografi. Vi anser dermed ikke at kommuner som ikke har brukt tilskuddet vil være en god kontrollgruppe, fordi vi ikke kan forvente at utviklingen i kommunene som har fått tilskudd ville vært lik utviklingen i kommunene som ikke har fått tilskudd, i fravær av tilskuddsordningen. Videre har vi sammenlignet kommuner som kun har fått avslag eller annullert søknader over tilskuddsperioden med kommuner som har fått tilskudd. Dette gjelder kun ti kommuner, men vi finner at disse kommunene er mer sammenlignbare i forkant av innføringen av tilskuddsordningen. I tråd med dette får enkelte av disse kommunene tilsagn om tilskudd i 2018. Vi har videre forsøkt å benytte en såkalt matchingmetode for å finne sammenlignbare kommuner i de to gruppene for å kunne si noe om kausale effekter av tilskuddsordningen på blant annet dekningsgrad for sykehjem i kommunene. Dessverre viser det seg at kontrollgruppen sannsynligvis er for liten til at vi kan bruke utviklingen i denne som sammenligningsgrunnlag. Ved bruk av såkalt propensity score matching har vi manglende grunnlag for å finne kommuner som kan sammenlignes i de to gruppene. Dersom vi utelater kommuner vi ikke finner kontrollkommuner for ved hjelp av matchingmetoden, finner vi ingen statistisk signifikant effekt av mottak av tilskudd på dekningsgrader for sykehjem i 2017. Disse resultatene er tilgjengelige på forespørsel.

## Kvalitativ metode

### Evalueringsspørsmål

Den kvalitative metoden brukes for å evaluere resultater og effekter på utfall som det ikke er mulig eller hensiktsmessig å måle, og dermed gjennomføre kvantitative analyser for, men også som et supplement til den kvantitative analysen. Dette gjelder spesielt evalueringsspørsmålene knyttet til kvalitet, søknadsprosessen, politiske mål og effekter på innovasjon og nyskaping i kommunene:

- Har investeringstilskuddet ført til **økt kvalitet** i heldøgns omsorgsplasser, herunder bokvalitet og andre kvalitetsutfall?
- Hva er investeringstilskuddets betydning for utvikling av kompetanse på planlegging, bestilling og drift av omsorgsplasser?
- Hvordan er brukermedvirkning praktisert i forbindelse med prosjektsøknadene?
- Hva er investeringstilskuddets bidrag til innovasjon og nyskaping i kommunesektoren?

Mer konkret gjelder dette effekter av investeringstilskuddet på:

*Kvalitet:*

- Leve- og boforhold for beboerne
- Arbeidsforhold for ansatte
- Tilrettelegging for pårørende
- Samspill mellom arkitektur og tjenesteproduksjon
- Lokalisering
- Fremme normalisering og integrering

*Utfall relatert til søknadsprosessen:*

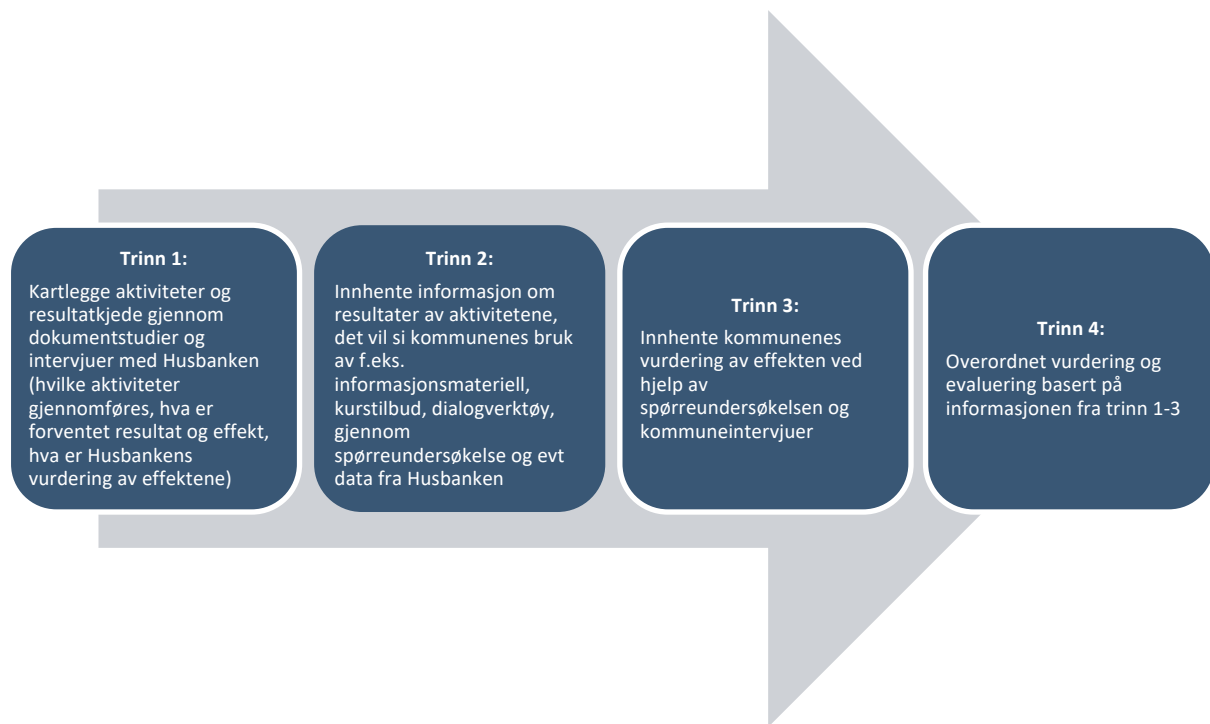
- Utvikling av kompetanse på planlegging (både prosessen med planlegging av selve investeringsprosjektet, men også forholdet til kommunens overordnede planer), bestilling og drift av omsorgsplasser
- Praktisering av brukermedvirkning i forbindelse med søknadene

*Innovasjon og nyskaping i kommunesektoren:*

- Nye løsninger i bygningsmasse og/eller på tjenestesiden i kommunene (helhetlig vurdering av omfanget av bidraget til innovasjon og nyskaping)
- Nye måter for samhandling mellom bolig- og eiendomssiden i kommunen og tjenestesiden innen pleie- og omsorgssektoren

Vi benytter samme overordnede tilnærming for å evaluere disse effektene. Vi har innledningsvis kartlagt resultatkjeden til hver av effektene. Hvordan er investeringstilskuddet tiltenkt å påvirke det konkrete utfallet? Hvilke antakelser ligger til grunn for at konkrete aktiviteter skal føre til resultater og effekter, som igjen bidrar til måloppnåelse? Denne kartleggingen er basert på dokumentanalyser og intervjuer med relevante personer i Husbanken. For eksempel har vi kartlagt hvilke aktiviteter (informasjonsmateriell, dialog, krav, retningslinjer) Husbanken gjennomfører for at prosjektene som finansieres med investeringstilskuddet skal fremme normalisering og integrering. Neste skritt er en kvalitativ vurdering av hvor sannsynlig det er at aktivitetene bidrar til de ønskede resultatene og effektene. Dette er blant annet basert på informasjon fra kommunene gjennom spørreundersøkelsen og dybdeintervjuer, hvor vi har innhentet informasjon om kommunenes vurdering av nytten av disse aktivitetene, samt grad av deltakelse (f.eks. bruk av informasjonsmateriell). Denne trinnvise tilnærmingen er illustrert i Figur B.1.

Figur B.1 Overordnet tilnærming til den kvalitative analysen av effekter av investeringstilskuddet



De viktigste datakildene til den kvalitative analysen er spørreundersøkelsen rettet mot kommunene og dybdeintervjuer med Husbanken, kommuner, enkelte fylkesmenn og NFU.

### Metode for historisk analyse

Det empiriske grunnlaget for kapittel **Feil! Fant ikke referanseilden.** er offentlig tilgjengelige skriftlige kilder som for eksempel stortingsdebatter, stortingsforhandlinger, offentlige utredninger, avisartikler og Husbankens årsmeldinger. Blant historikere uttales det stundom en viss skepsis til denne kildekategorien. Åpent tilgjengelige kilder kan ikke minst være et problem i politisk historie, hvor aktørene ikke alltid kan forventes å si hva de egentlig mener i offentligheten. For toneangivende norske historikere som Jens Arup Seip (1905-1992) var selve poenget med historiefaglig kildekritikk å avsløre aktørenes reelle motiver. I politisk historie gjaldt det ifølge Seip å finne «først det som søker skjul; det andre flyter i dagen av seg selv» (siteret fra Sørvoll 2015). Denne formen for mistankens hermeneutikk praktiseres av mange historikere og gir grobunn for skepsis til offentlig publiserte kilder: kildekritisk gjennomgang av arkivmateriale unntatt fra allmennheten er fortsatt en slags metodisk gullstandard for historikere. Den britiske historikeren John Tosh fremhever for eksempel at åpent tilgjengelige kilder er produsert for å appellere til visse grupper: en politiker som er gjengitt i et referat fra stortinget vil for eksempel ha sine velgere i tankene når han eller hun snakker. Tosh skriver at offentlig publiserte kilder kun inneholder det som ble vurdert som «fit for public consumption» (Tosh 2010: 98). I forlengelsen av dette kan det hevdes at historikere bør studere arkivmateriale hvis målet er å avdekke aktørenes reelle beveggrunner og tanker.

Selv om det er lett å være enig i at åpent tilgjengelige skriftlige kilder har noen begrensninger, har de også klare styrker sammenlignet med arkivmateriale og muntlige kilder. De er ofte lett å få tak i – spesielt i en tid hvor flere og flere kilder er digitalisert og tilgjengelig via enkle nettsøk. I tillegg gir åpent tilgjengelige kilder – som for eksempel stortingsforhandlinger og offentlige utredninger – mulighet til å studere politiske prosesser og debatter over lange tidsrom på en tidseffektiv måte. Videre gir skriftlige kilder en inngang til å forstå aktørenes motiver der og da i real time. Intervjuer med eliteaktører kan også være verdifulle kilder, men de kan også gi et fordreid

og selektivt bilde av fortiden (Sørvoll 2008). Gitt begrenset tid og ressurser til rådighet er det derfor gode grunner til å prioritere offentlig tilgjengelige skriftlige kilder. Muntlige kilder og arkivmateriale ville imidlertid vært gode supplementer i en studie av et større omfang.

## Datakilder

### Sekundærdata

#### Husbankens tilskuddsregister

Dette er den viktigste datakilden for å få oversikt over tilskuddsmottakere i evalueringsperioden fra 2008-2017. Vi har fått tilgang til tilskuddsregisteret fra Husbanken. Her inngår informasjon om saksnr, kommunenr, organisasjonsnummer (til kommunene, ikke til enhetene som har mottatt tilskudd), status for investeringstilskuddet (inkl. informasjon om hvorvidt det er sendt inn forespørsel eller søknad og status for denne), datoer tilknyttet søknaden (f.eks. mottaks-, godkjennelse-, oppstarts-, og vedtaksdato), informasjon om hva det er søkt støtte for (nye plasser, rehabilitering, brukergrupper, mv.), og størrelse på tilskudd. Tilskuddsregisteret omfatter alle prosjekter, også de som ikke ble godkjent eller av andre grunner ikke ble gjennomført.

#### KOSTRA

KOSTRA-databasen inneholder detaljert informasjon om alle kommunale tjenestesektorer i tillegg til informasjon om kommunale inntekter og utgifter, og om innbyggernes sammensetning etter demografiske og sosioøkonomiske variabler. Vi bruker KOSTRA-databasen til å undersøke samvariasjon mellom faktiske omsorgsplasser og utbetaling av tilskudd til omsorgsplasser, og vi bruker det til å undersøke sammenhengen mellom tilskudd og prosentandelen av rom i sykehjem som har bad og som er enerom. I tillegg bruker vi dataene til å beskrive hvilke kommuner som velger å søke etter tilskudd, og hva som kjennetegner kommuner i de ulike tilskuddskategoriene. Utfallsvariablene vi benytter i de kvantitative analysene og kildene til dem er listet opp i Vedlegg D.

### Primærdata

#### Spørreundersøkelse til kommunene

Spørreundersøkelsen rettet mot kommunene er en viktig kilde til informasjon i evalueringen. Undersøkelsen forsøker å fange opp kommunenes syn på- og bruk av investeringstilskuddet, og dekker to hovedtema: 1) Tilskuddsordningens betydning for prosjektet, 2) Veiledning fra og dialog med Husbanken i forbindelse med prosjekter over den siste tiårsperioden. Det er utformet tre versjoner av undersøkelsen, rettet mot henholdsvis kommuner som har mottatt investeringstilskudd, kommuner som har søkt/sendt forespørsel men ikke fått tilsagn, og kommuner som ikke har søkt om investeringstilskudd. Hensikten med å sende ut en spørreundersøkelse rettet mot kommuner som ikke har fått tilskudd er å ha et best mulig datagrunnlag for å kunne vurdere det kontrafaktiske tilfellet – hva ville skjedd uten investeringstilskuddet? Her undersøker vi blant annet om kommunene har gjennomført prosjekter uten tilskudd. Vi stiller også direkte spørsmål om betydningen av tilskuddet for realiseringen av prosjektet (addisjonaliteten) til kommunene som har fått støtte. Et annet viktig formål med spørreundersøkelsen er å forsøke å avdekke hvordan og i hvilken grad tilskuddsordningen har påvirket utfallene det ikke er mulig eller hensiktsmessig å måle (trinn 2 og 3 i den kvalitative analysen). Som



beskrevet under den kvalitative metoden innhenter vi her informasjon om kommunenes bruk av og erfaring med informasjon og veiledning fra Husbanken, samt deres vurdering av verdien av disse for prosjektet. Med tanke på evalueringen av forvaltningen av investeringstilskuddet og utformingen av ordningen har det også være viktig å innhente kommunenes synspunkter på viktige aspekter ved ordningen. Gjennom de innledende intervjuene med personer i Husbanken og dokumentundersøkelser ble det også avdekket punkter vi ønsket å undersøke nærmere. Dette gjelder for eksempel hvordan kommunene oppfatter krav, kriterier og retningslinjer for tilskuddsordningen.

Utformingen av undersøkelsen startet med et utkast med overordnede spørsmål vi ønsket å dekke. For å sikre at spørsmålene til kommunene var relevante og forståelige gjennomførte vi innledningsvis intervjuer med to kommuner for å avdekke om spørsmålene fungerte som ønsket. Deretter ble undersøkelsen utformet i mer detalj og programmert i en plattform for elektroniske spørreundersøkelser<sup>45</sup> som gjør det mulig å rute spørsmål basert på tidligere svar, laste opp kontaktlister, følge hvilke svar som kommer fra hvilken respondent, og legge inn påminnelser som automatisk sendes ut til respondenter som ikke har svart på undersøkelsen.

Det er varierende hvilken avdeling i kommunen som har mest å gjøre med søknadene til Husbanken – i noen kommuner er det avdeling for helse og omsorg, i andre er det avdeling for bygg og eiendom, og i andre igjen er det egne prosjektgrupper som har å gjøre med søknader til Husbanken. I enkelte kommuner er det også Rådmann eller økonomisjef som har mest å gjøre med slike søknader. Siden vi ikke hadde oversikt over hvilken funksjon i den enkelte kommune som hadde mest å gjøre med søknaden til Husbanken, ble undersøkelsen først sendt ut til rådmenn i et mindre antall kommuner (14 kommuner). Av disse var det kun tre kommuner som svarte på spørreundersøkelsen. Noen av rådmennene i kommunene ble oppringt, og etter tilbakemelding fra disse ble det besluttet at postmottaket i kommunene ville være en bedre mottaker av spørreundersøkelsen enn rådmennene, da postmottaket har som oppgave å distribuere post til rett mottaker. Det ble sendt ut fire spørreundersøkelser:

1. Hovedundersøkelsen til kommuner som har fått tilsagn på søknad i perioden 2008-2017
2. Til kommuner som har fått tilsagn på søknad etter 2017
3. Til kommuner som har sendt inn søknad mellom 2008 og 2018 men ikke fått tilsagn
4. Til kommuner som ikke har sendt inn søknad i perioden

På hovedundersøkelsen var det 155 kommuner som svarte (inkludert testlanseringen av spørreundersøkelsen som ble sendt til rådmenn), noe som gir 44 prosent svar. På de andre undersøkelsene var svarprosenten henholdsvis 33, 13 og 22 prosent, som igjen tilsier henholdsvis fem, to og ni respondenter. I tråd med at vi i evalueringen tar for oss perioden 2008-2017 og effekter av investeringstilskuddet, fokuserer vi i mindre grad på disse tre siste spørreundersøkelsene, men trekker frem svarende der det er hensiktsmessig.

Det ble sendt ut to purringer til kommuner som ikke svarte på spørreundersøkelsene. Den første purringen ble sendt ut en uke etter den opprinnelige utsendelsen, og den andre ble sendt ut to uker etter. Begge purringene førte til en høyere svarprosent. Etter disse to purringene ble det undersøkt hva slags kommuner som hadde svart og hvilke kjennetegn de hadde i form av fylke/regionkontor, innbyggertall og kommuneøkonomi. Deretter ble en rekke kommuner kontaktet direkte på telefon med spørsmål om de kunne svare på spørreundersøkelsen. En lenke ble da sendt direkte til epostadressen til personen som svarte på telefon. Dette økte svarprosenten noe, men flere kommuner endte med å likevel ikke svare på undersøkelsen.

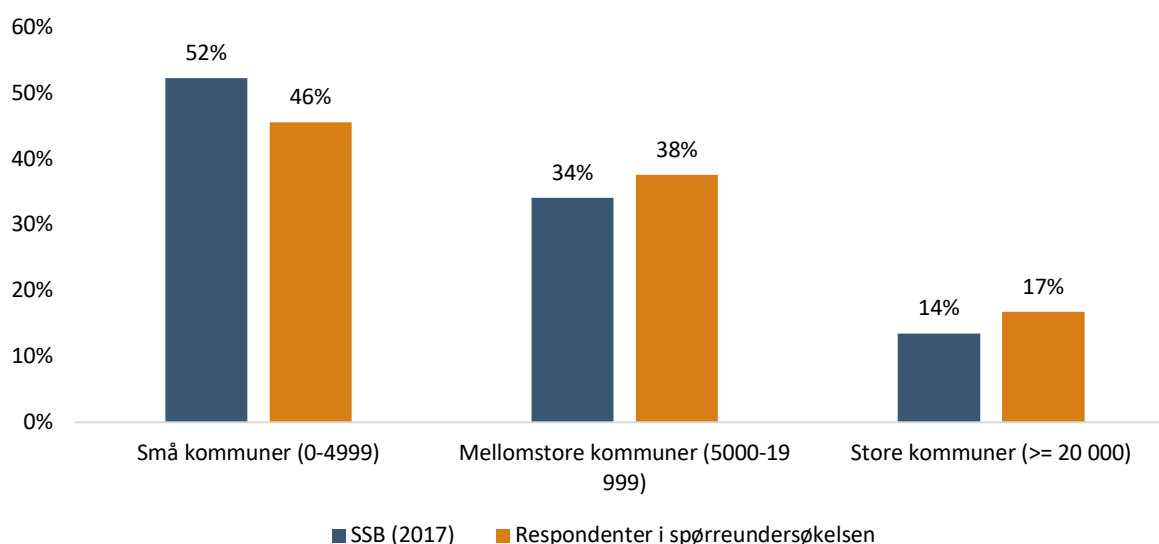
---

<sup>45</sup> Spørreundersøkelsen ble programmert i undersøkelsesverktøyet Questback

For å undersøke hvorvidt kommunene som har svart på hovedundersøkelsen utgjør et representativt utvalg, er det gjort en rekke statistiske undersøkelser på hvorvidt det er en forskjell på de to gruppene kommuner. Først er det gjennomført en T-test som sammenligner hvorvidt gjennomsnittsverdien i de to gruppene er forskjellig. Denne testen er gjort for kommunenes inntektsnivå per innbygger, andelen eldre per innbygger i 2018 og utviklingen i andelen eldre mellom 2013 og 2018. Ingen av testene finner noen statistisk signifikant forskjell i de tre variablene mellom kommunene som har svart og ikke.<sup>46</sup>

Videre har vi sett på svarandelen i kommuner med ulikt innbyggertall, som vises i Figur B.2 under. Vi bruker her SSBs definisjon av små, mellomstore og store kommuner som beskrevet i Langørgen, Løkken og Aaberge (2015) og finner at kommunene som har besvart spørreundersøkelsen fordeler seg omtrent som kommunene i 2017, basert på innbyggertall fra SSB. Små kommuner ser ut til å være noe underrepresentert (46 prosent i spørreundersøkelsen, sammenlignet med 52 prosent for alle kommuner i 2017), mens både mellomstore og store kommuner er noe overrepresentert blant respondentene. Ser vi respondentene som andel av de tre kommunegruppene (små, mellomstore, store), finner vi at 43-44 prosent av kommunene har svart innenfor hver gruppe.

**Figur B.2 Fordelingen i størrelsen på kommunene som har svart på undersøkelsen etter innbyggertall.**

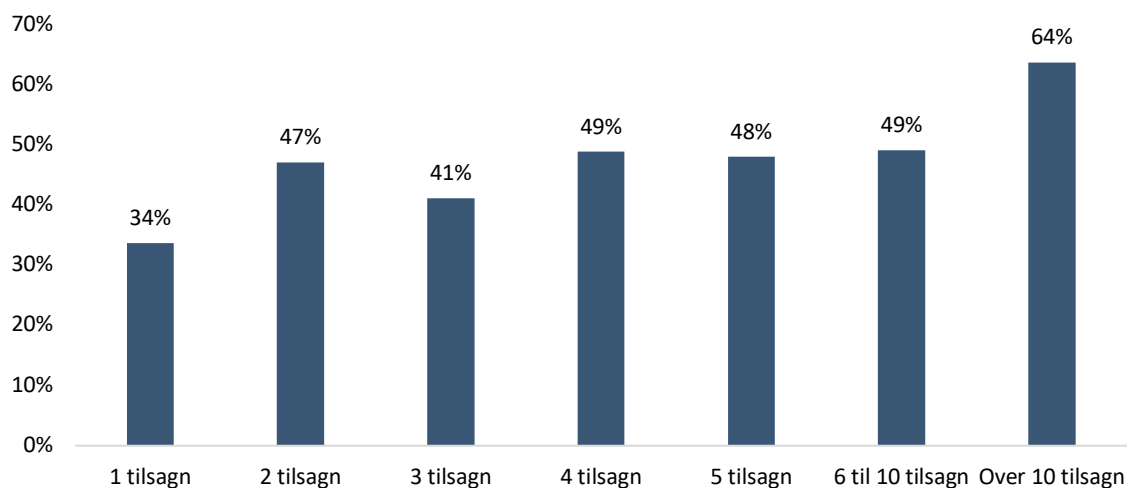


Videre har vi sett på andelen svar fordelt på antall tilsagn kommunene har fått. Dette vises i Figur B.3 under. Her ser vi at det er en tendens til at kommuner som har fått flere tilsagn i større grad har svart på undersøkelsen enn de som har fått få tilsagn. Dette gjelder spesielt for kommunene som kun har fått ett tilsagn og for de som har fått over 10 tilsagn. Dette kan henge sammen med at prosjektet ligger en stund tilbake i tid for mange av kommunene som kun har fått ett tilsagn. Dette kan medføre at prosessen ikke ligger friskt i minne, slik at mange av prosjektene er vanskelige å svare for. Det kan også være et resultat av at nøkkelpersoner involvert i prosessene har sluttet i kommunen, og at det derfor ikke finnes personer i kommunen som har mulighet til å svare på spørreundersøkelsen. I en av kommunene som ble dybdeintervjuet i forbindelse med denne evalueringen kom det blant annet frem at det ble ansatt en egen konsulent for å gjennomføre det ene prosjektet som kommunen har gjennomført. Konsulenten hadde siden flyttet fra kommunen. Representanten fra denne kommunen måtte

<sup>46</sup> For inntektsmålet finner vi en t-verdi på 0.53 og en p-verdi på 0.60. For andelen eldre i 2018 finner vi en t-verdi på 0.29 og en p-verdi på 0.77. For utviklingen i andelen eldre finner vi en t-verdi på 0.98 og en p-verdi på 0.33.

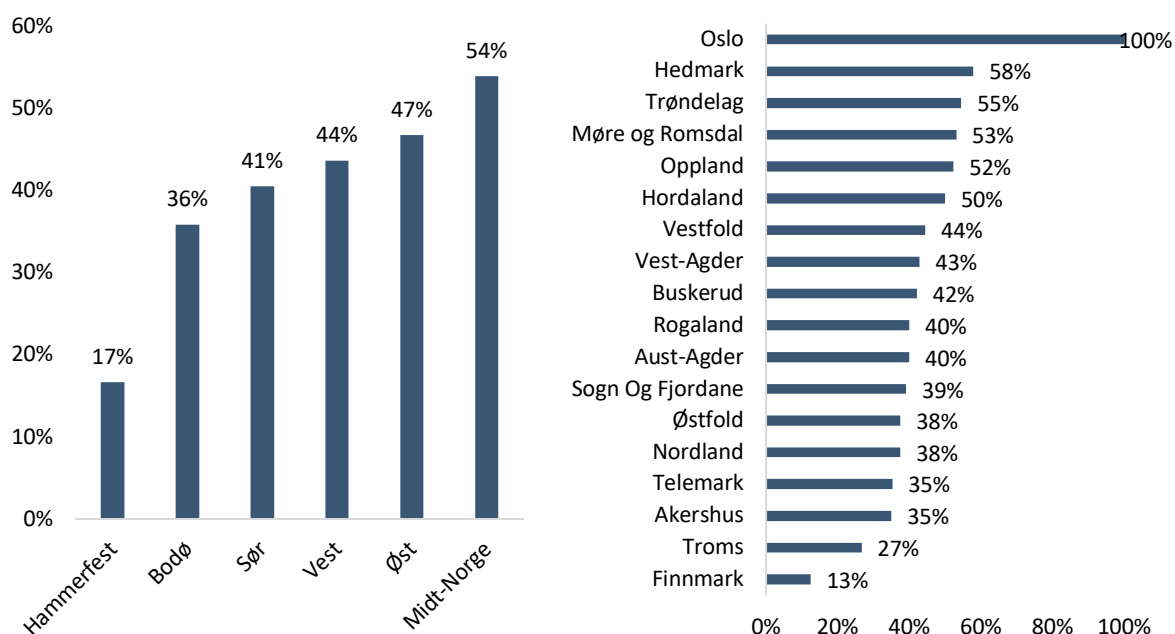
derfor svare «vet ikke» på over halvparten av spørsmålene i dybdeintervjuet. Jo flere prosjekter som er gjennomført, jo større er sjansen for at det fortsatt sitter personer i kommunen som har tilstrekkelig kunnskap til å svare på spørsmål.

Figur B.3 Svarandel etter antall tilsagn kommunene har fått gjennom Husbanken.



Til slutt har vi sett på svarandelene i ulike fylker og Husbanken-regioner. Her ser vi at det er noen forskjell på svarprosenten i ulike regioner, med Hammerfest-regionen på bunn med 17 prosent. Det er gjort forsøk på å øke denne svarprosenten ved å ringe rundt og sende e-post til en del av kommunene i Troms og Finnmark som ikke har svart, men uten at dette har økt svarprosenten nevneverdig. Når man ser på fylkesfordelingen, er det betydelig lavere svarandel i Finnmark og Troms enn i øvrige kommuner. Dette kan indikere at de nordligste kommunenes perspektiv på ordningen er noe underrepresentert i spørreundersøkelsen.

Figur B.4 Svarandel etter Husbanken-region (venstre) og fylke (høyre).



## Dybdeintervjuer med kommunene

Utvalget av kommuner til dybdeintervjuene er gjort på en slik måte at vi fanger opp variasjon i kommunestørrelse, geografi, behov (f.eks. alderssammensetting) og grad av benyttelse av investeringstilskuddet. Intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte intervjuer med inndeling etter de tre tematiske områdene fra spørreundersøkelsen (tilskuddsordningens betydning for prosjektet, veiledning fra og dialog med Husbanken og organiseringen og forvaltningen av tilskuddsordningen), slik at det er rom for å ta opp tema og spørsmål utenfor spørsmålene i intervjuguiden. Dybdeintervjuene er gjennomført i etterkant av spørreundersøkelsen slik at vi har mulighet til å grave dypere i informasjonen vi får gjennom spørreundersøkelsen, med unntak av de få innledende dybdeintervjuene vi har brukt for å sikre at spørreundersøkelsen er godt utformet.

Det er sendt ut forespørsel om intervju til et stort antall kommuner, og gjennomført 11 dybdeintervjuer med kommuner som har fått tilsagn på søknad om tilskudd, og to kommuner som aldri har søkt om tilskudd. Kommunene som er intervjuet er valgt for å representere et så stort mangfold som mulig i form av inntektsnivå, innbyggertall og region. Tabellen under oppsummerer kjennetegnene ved kommunene som er intervjuet.

**Tabell B.1 Oversikt over intervjuede kommuner**

Kommune	Region	Antall tilsagn	Størrelse	Frie inntekter 2018 (i 1000)
1	Øst	Over 25	Stor	Mellom 7 og 10 000 000
2	Øst	Mellom 1 og 3	Liten	Mellom 100 og 200 000
3	Sør	Mellom 5 og 10	Stor	Mellom 2 og 5 000 000
4	Hammerfest	Mellom 1 og 3	Mellomstor	Mellom 200 og 400 000
5	Hammerfest	Mellom 1 og 3	Liten	Mellom 100 og 200 000
6	Bodø	Mellom 5 og 10	Stor	Mellom 2 og 5 000 000
7	Vest	Mellom 5 og 10	Stor	Mellom 7 og 10 000 000
8	Midt-Norge	Mellom 5 og 10	Mellomstor	Mellom 400 og 600 000
9	Øst	Mellom 1 og 3	Liten	Mellom 200 og 400 000
10	Sør	Mellom 1 og 3	Liten	Mellom 200 og 400 000
11	Øst	Mellom 5 og 10	Mellomstor	Mellom 1500 og 2000 000
12	Hammerfest	0	Liten	Under 100 000
13	Midt-Norge	0	Mellomstor	Mellom 700 og 1000 000

## Intervjuer med Husbanken

Vi har gjennomført semi-strukturerte intervjuer med forvaltere ved samtlige regionkontor i Husbanken. Enkelte av personene har lang forvaltningspraksis med investeringstilskuddet, mens andre har arbeidet med investeringstilskudd i noen år. Hensikten med intervjuene har vært å kartlegge:

- Hvordan investeringstilskuddet har endret seg over tid siden etableringen i 2008
- Hvordan søknadsprosessen forløper
- Hvilke krav stilles til prosjektene/tildelingskriterier
- Husbankens dialog med og veiledning til kommunene

Det har vært spesielt viktig å få en bedre forståelse av de ulike begrepene man opererer med i søknadsprosessen (krav og kriterier). Samtlige forvaltere fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd slik at de fikk anledning til å forberede seg og innhente synspunkter fra flere.

### **Intervjuer med Fylkesmannen**

Vi har gjennomført semi-strukturerte intervjuer med representanter fra to fylkesmenn. Hensikten med intervjuene har vært å kartlegge:

- Fylkesmannens rolle i kommunens forespørsels- og søknadsprosess og hvordan denne har endret seg over tid
- Fylkesmannens vurdering av Husbanken som forvalter av ordningen og kravene og anbefalingene fra Husbanken
- Fylkesmannens vurdering av dagens innretning og den fremtidige innretningen av tilskuddsordningen

Samtlige intervjuobjekter fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd slik at de fikk anledning til å forberede seg og innhente synspunkter fra flere.

### **Intervjuer med Norsk Forening for Utviklingshemmede (NFU)**

I tillegg er generalsekretær i NFU Hedvig Ekberg intervjuet. Intervjuet tok en semistrukturert form, hvor Ekberg fikk oversendt intervjuguide på forhånd for å få mulighet til å forberede seg, men hvor selve intervjuet hadde en relativt fri form med flere oppfølgingsspørsmål. Enkelte spørsmål ble også droppet i selve intervjuet da de ikke var relevante. Hensikten med intervjuet var å få et overordnet bilde av hvordan NFU sentralt opplever at brukernes perspektiv ble ivaretatt, hvordan Husbanken fungerer som forvalter av ordningen. Ekberg fikk mulighet til å se over og godkjenne sitater i etterkant av intervjuet.

### **Metodematrise**

Som en oppsummering av metodisk tilnærming og datakilder presenterer vi en metodematrise for tilskuddsordningens resultater og effekter i Tabell B.2. For hvert evalueringsspørsmål har vi beskrevet mål eller indikatorer som vi vil benytte til å besvare evalueringsspørsmålet, samt datakilder og metode.

Tabell B.2 Metodematrise

Evaluerings spørsmål	Mål/indikator	Datakilde	Metode
<b>Resultater</b>			
Hvilke resultater har investeringstilskuddet hatt på <b>utbygging</b> av heldøgns omsorgsplasser?	<p>Antall plasser (tilskudd til oppføring) det er gitt tilskudd til fordelt på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Type plass (omsorgsbolig, sykehjem)</li> <li>- Fellesareal</li> <li>- Målgruppe for de nye plassene. Aldersgrupper og type målgruppe (demens, utviklingshemmet, annen funksjonshemming, psykiske problemer, rus/sosiale problemer, annet)</li> </ul>	Tilskudsregisteret til HB fra 2008-2017.	<p>Deskriptiv statistikk. Beskrivelse av hva investeringstilskuddet er brukt til.</p> <p>Se dette i sammenheng med tidligere utredninger/forskning.</p>
Hvilke resultater har investeringstilskuddet hatt på <b>fornyng</b> av heldøgns omsorgsplasser?	<p>Antall prosjekter som omfatter utbedring, ombygging, heving av teknisk standard, fellesarealer eller dagaktivitetssenter fordelt på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Type forbedring (det vi kan se fra registeret)</li> </ul> <p>Dersom forbedringen omfatter forbedring av omsorgsplasser (ikke bare fellesarealer), fordeling av forbedring på målgruppe og aldersgrupper for plassene</p>	Tilskudsregisteret til HB fra 2008-2017.	<p>Deskriptiv statistikk. Beskrivelse av hvilke typer forbedringer og heving av standard det er gitt tilskudd til.</p>
<b>Effekter</b>			
Har investeringstilskuddet ført til <b>økt tilbud</b> av heldøgns omsorgsplasser?	<p>Netto tilvekst i antall sykehjemsplasser og antall beboere i omsorgsboliger med heldøgns omsorgstjeneste</p>	Tilskudsregister koblet med data fra KOSTRA, kommunedatabasen til NSD	<p>Deskriptive analyser Hendelsesanalyser Kommunenes vurdering av addisjonalitet fra spørreundersøkelsen</p>
Har investeringstilskuddet ført til <b>økt kvalitet</b> i heldøgns omsorgsplasser?	<p>Bokvalitet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Andel av sykehjemsplasser med eget bad</li> <li>- Andel av sykehjemsplasser med enerom</li> </ul>	Tilskudsregister koblet med data fra KOSTRA, kommunedatabasen til NSD	<p>Deskriptive analyser Hendelsesanalyser Kommunenes vurdering av addisjonalitet fra spørreundersøkelsen</p>

	<p>Andre kvalitetsutfall:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedre leve- og boforhold for beboerne</li> <li>- Arbeidsforhold for ansatte</li> <li>- Tilrettelegging for pårørende</li> <li>- Samspill mellom arkitektur og tjenesteproduksjon</li> <li>- Lokalisering</li> <li>- Normalisering og integrering</li> </ul>	<p>Intervjuer med HB, intervjuer med kommuner, intervjuer med fylkesmannen, spørreundersøkelse til kommunene</p>	<p>Kvalitativ vurdering av HBs aktiviteter for å oppnå bedre kvalitet og kommunenes vurdering av nytten av disse aktivitetene</p>
<p>Bidrar investeringstilskuddet til å oppnå politiske mål i pleie- og omsorgssektoren? (Sammenhengen mellom politiske mål og prosjektene som realiseres)</p>	<p>Kommunenes politiske mål knyttet til heldøgns omsorgsplasser</p>	<p>Spørreundersøkelse til kommunene</p>	<p>Deskriptiv analyse av sammenhengen mellom politiske mål og prosjektene kommunene har søkt om tilskudd til</p>
<p>Hva er investeringstilskuddets betydning for kommunens samlede tilbud innenfor helse- og omsorgssektoren?</p>	<p>Brutto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester</p>	<p>KOSTRA</p>	<p>Regresjonsanalyse og hendelsesanalyse</p>
<p>Hva er investeringstilskuddets betydning for utvikling av kompetanse på planlegging, bestilling og drift av omsorgsplasser?</p>	<p>Kommunenes vurdering av egen utvikling i egen kompetanse</p>	<p>Intervjuer med HB, intervjuer med kommuner, spørreundersøkelse</p>	<p>Kvalitativ vurdering av HBs aktiviteter for å oppnå utvikling av kompetanse og kommunenes vurdering av nytten av disse aktivitetene</p>
<p>Hvordan er brukermedvirkning praktisert i forbindelse med prosjektsøknadene?</p>	<p>Rapportert grad av brukermedvirkning</p>	<p>Intervjuer med HB, intervjuer med kommuner, intervjuer med fylkesmannen, spørreundersøkelse</p>	<p>Kvalitativ vurdering av HBs aktiviteter for å oppnå brukermedvirkning og kommunenes vurdering av nytten av disse aktivitetene</p>
<p>Hva er investeringstilskuddets bidrag til innovasjon og</p>	<p>Kommunenes vurdering av utvikling av innovasjon som følge av (eventuelle) økninger i</p>	<p>Intervjuer med HB, intervjuer med kommuner,</p>	<p>Kvalitativ vurdering av HBs aktiviteter for å oppnå innovasjon og</p>

nyskaping i  
kommunesektoren?

investeringer og  
dialog/veiledning fra  
Husbanken

spørreundersøkelse  
til kommunene

kommunenes vurdering  
av nytten av disse  
aktivitetene

---



## Vedlegg C: Kommunenes forespørsels- og søknadsprosess

### Forespørsel (tidligere omtalt som foreløpig søknad)

Ifølge Husbankens retningslinjer begynner kommunene med å sende en forespørsel til Husbanken, der de beskriver behovet for plasser, og opplyser om hvorvidt det er fattet et politisk vedtak, om prosjektet er forankret i kommunens årsbudsjett eller økonomiplan og om prosjektet har vært diskutert med Rådet for funksjonshemmede i kommunen eller andre brukerorganisasjoner. Sistnevnte gjelder kun for anskaffelsen og ikke for selve driften. Det kreves ikke at budsjett fremlegges. Beskrivelsen av plasser innebærer at de krysser «ja» av på om de har et behov for plasser, samt oppgir antall personer innenfor de ulike målgruppene og hvilken(e) alderskategorier de faller innunder. Husbanken ettergår ikke kommunenes behov for plasser, men legger til grunn at et reelt behov kan dokumenteres. Ifølge retningslinjene oversender Husbanken deretter forespørsel til Fylkesmannen som gis mulighet til uttalelse, dette er også noe HOD understreker at skal gjøres, blant annet i tildelingsbrevet fra 2017. Kommunene kan også sende inn skisser til prosjektet, dersom det foreligger.

En forespørsel kan av ulike årsaker ikke føre frem til en søknad. Forespørselen kan annulleres av kommunene dersom de ombestemmer seg, eller av Husbanken, dersom det etter lang tid ikke ser ut til å komme en søknad. I sistnevnte tilfelle rådfører de seg med kommunen først.<sup>47</sup>

På bakgrunn av forespørselen og ved behov inviterer Husbanken til oppstartsmøte. Her gis kommunen anledning til å presentere prosjektet. Dette skjer typisk når kommunen selv ønsker å presentere prosjektet, dersom det er nye saksbehandlere i kommunen inne i bilde, dersom reglene knyttet til krav og kriterier nylig er endret, eller dersom Husbanken opplever at noe er uklart eller problematisk ved prosjektet.

### Søknad

Etter at Husbanken og kommunene har fått en omforent forståelse av prosjektet, der også arkitekten(s) innspill til utforming er tatt in, sendes det inn en søknad (i en elektronisk søknadsportal) til Husbanken.

I søknaden registrerer kommunene blant annet antall plasser det søkes om tilskudd til, målgruppen til disse, kort/langtidsopphold, antallet plasser som gir netto tilvekst og kostnadene. Her må de igjen besvare hvorvidt kommunene kan dokumentere et reelt behov for omsorgsboligene/sykehjemsplassene («ja/nei»). Igjen forutsetter Husbanken at kommunene kan dokumentere dette og det ettergås ikke. Dette er i tråd med tildelingsbrevene, der HOD spesifiserer at Husbanken skal legge til grunn «et tillitsbasert system for kontroll av om kommunen opprettholder vilkåret om netto tilvekst». Det står imidlertid også i tildelingsbrevet for 2017 at «[s]om et minimum må kommunene gi en oversikt over antall plasser de har i dag, redegjøre for antall plasser søknaden gir rom for å realisere og oppgi planlagt antall plasser i kommunen etter det».

Søknaden inkluderer en rekke vedlegg, avhengig av hva det søkes om. Alle søknader skal inkludere en dokumentasjon av kostnader og hvordan disse er innarbeidet i kommunens årsbudsjett og/eller økonomiplan, og tegninger. I tillegg vil det avhengig av type søknad kunne legges ved et utfylt dialogverktøy og/eller uttalelse fra brukere/brukerorganisasjon, Råd for funksjonshemmede (eller tilsvarende kommunalt råd) og/eller pårørende.

---

<sup>47</sup> En forespørsel kan også være annullert i Husbankens tilskudsregister som følge av at flere forespørsler er sendt inn om samme prosjekt.

- Det stilles ingen krav til uttalelse fra brukerne eller pårørende. I stedet oppfordrer Husbanken til involvering av brukere og pårørende i ulike veiledere, og særlig i mer utfordrende saker. Dette er formulert i form av anbefalinger eller «skal»-setninger.<sup>48</sup> I tråd med at det ikke stilles krav er det stor variasjon i hvorvidt en slik uttalelse inngår i søknaden. I noen tilfeller legger kommunene ved uttalelser fra Råd for funksjonshemmede som del av saksdokumentasjon (av seg selv eller på oppfordring). Dersom rådet, eller et annet organ, ikke har uttalt seg og Husbanken heller ikke vurderer at det er noe spesielt ved prosjektet som krever en slik uttalelse avkrever de det ikke fra kommunene.

### Tilsagn

Søknadene behandles av Husbanken på regionalt nivå. Husbanken er inndelt i seks regioner: Øst, Sør, Vest, Midt-Norge, Bodø og Hammerfest. Frem til 2019 ble midlene fordelt mellom regionene basert på folketall og til dels etterspørsel. Søknadene er tidligere prioritert og behandlet til de tidspunkt som er omtalt i avsnitt 2.4, noe som i praksis innebærer at man ikke lenger har føringer på prioriteringene. I tillegg prioriteres prosjekter med henhold til antatt oppstartsdato.

Ved godkjenning av søknaden må kommunen begynne byggingen tre til seks måneder etter tilsagnsdato, avhengig av størrelsen på prosjektet.<sup>49</sup> Antallet måneder er definert i tilsagnsbrevet.

Ifølge retningslinjene skal Husbanken avslå søknaden dersom kravene oppført i Tabell 2.1 ikke er oppfylt. Eksempelvis har Husbanken avslått søknader på bakgrunn av for lite areal for sykehjemsplasser og kombinasjonen av uheldig samlokalisering og at prosjektet var tilnærmet fullført.

### Utbetaling og rapportering

Kommunen sender inn søknad om utbetaling når prosjektet er ferdig og tatt i bruk. Søknadsskjemaet er forhåndsutfyllt med opplysninger fra tilsagnet. Kommunene må føre opp antall omsorgsplasser (eller kvm fellesareal osv.) og de faktiske påbeløpte kostnadene. Videre må de i dagens skjema krysse av for hvorvidt prosjektet er ferdigstilt i henhold til kravene i tilsagnet generelt, og konkret om hvorvidt kravene til «universell utforming» og «miljø og energieffektive løsninger» er gjennomført og om bygget er tatt i bruk.<sup>50</sup> I tillegg må det vedlegges en ferdigattest/midlertidig brukstillatelse og byggeregnskap/sluttoppstilling fra entreprenør.

### Etterkontroll

Husbanken kan kreve tilskuddet tilbakebetalt dersom de får kjennskap til at vilkår iht. avtalen er brutt. Husbanken foretar ikke stikkprøver på hvorvidt omsorgsplassene er bebodd av personer med behov for heldøgns omsorgstjenester i de påfølgende 30 årene etter utbetaling, eller om omsorgsplassene har resultert i netto

---

<sup>48</sup> I veilederen til søknadsprosessen anbefales kommunene å kartlegge personenes behov før velferdsteknologi blir implementert. I veilederen for lokalisering osv. står det at «I etablering av boliger for ulike målgrupper skal brukerne selv eller deres representanter delta og medvirke i planleggingen. Planprosesser må gjennomføres på en måte som setter sluttbrukernes behov i fokus.»

<sup>49</sup> Fram til 2017 var fristen satt til tre måneder med mulighet for forlengelse. Dette ble endret til en tre måneders frist for prosjekter med opp til 20 plasser/boliger, mens større prosjekter har en frist på seks måneder. Bakgrunnen for dette var at kommunene hadde behov for mere tid for detaljprosjektering til større prosjekter. I enkelte tilfeller må kommunen ha finansiering på plass for å få politisk vedtak. Fra og med 2019 er tremåneders fristen utvidet til fire måneder.

<sup>50</sup> Skjemaet har endret seg over tiårsperioden. I 2009 måtte de krysse av for flere forhold, men i de eksemplene vi har fått tilsendt var det ikke nødvendigvis krysset av for ja eller nei.

tilvekst de første 10 årene siden søknadstidspunktet. I stedet kan de få oversikt over hvorvidt omsorgsplassene er bebodd av riktig målgruppe gjennom nyhetsoppslag, ved befarings i tilknytning til andre typer besøk, osv.

## Vedlegg D: Utfallsvariabler til kvantitative analysene

Tabell D.1 Beskrivelse av utfallsvariabler til kvantitative analysene

Utfallsvariabel	Observasjonsår	Kilde
Antall sykehjemsplasser per 1 000 innbygger	1992 - 2017	NSD og <a href="https://ssb.no/tabell/07790">ssb.no/tabell/07790</a>
Prosentandel enerom	1994 - 2017	NSD og <a href="https://ssb.no/tabell/07790">ssb.no/tabell/07790</a> og ~09930
Prosentandel rom med bad	1994 - 2017	NSD og <a href="https://ssb.no/tabell/07790">ssb.no/tabell/07790</a> og ~09930
Beboere i sykehjem per 1 000 innbygger	2002 - 2017	<a href="https://ssb.no/tabell/07790">ssb.no/tabell/07790</a> og ~04468
Beboere i omsorgsboliger per 1 000 innbygger	2002 - 2017	<a href="https://ssb.no/tabell/07790">ssb.no/tabell/07790</a>
Beboere i heldøgnsbemannet omsorgsbolig per 1000 innbygger	2008 - 2017	<a href="https://ssb.no/tabell/07790">ssb.no/tabell/07790</a>
Driftsutgifter til omsorgstjenester totalt i kroner per innbygger	2008 - 2017	<a href="https://ssb.no/statbank/table/10904/">ssb.no/statbank/table/10904/</a>

Notater: NSD står for kommunedatabasen til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste ([nsd.no/kdbin](https://nsd.no/kdbin)). Innbyggere er målt 1.1. hvert år, mens tallene om omsorgssektoren er målt 31.12. For eksempel, betyr dette at dekningsgraden i sykehjem i et år er antall plasser 31.12. innad i året delt på innbyggertallet 1.1. året etter.

## Vedlegg E: Andre resultater

### Grupperingsanalyse og regresjonsanalyse av grad av utnyttelse

Tabell E.1 Resultat fra grupperingsanalyse. Vektet gjennomsnitt av kommunekaraktistikker i 2007 for kommuner gruppert etter utnyttelse av investeringstilskuddet (i plasser per 1000 innbyggere). Kilde: Husbankens tilskudsregister og KOSTRA.

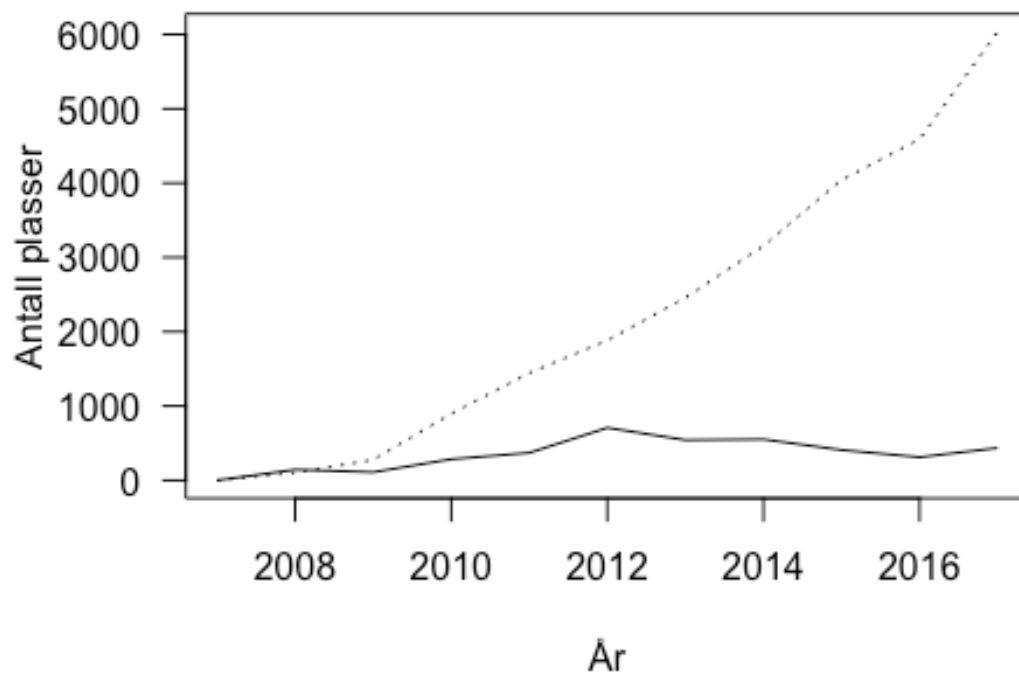
	Alle kommuner*	Ingen plasser	<1.5 plasser	1.5-2.49 plasser	2.5-3.99 plasser	4-5.49 plasser	5.5-7.99 plasser	8-11.99 plasser	12 eller flere plasser
Antall sykehjemsbeboere per 100 innbyggere i 2007	0,87	1,20	0,82	0,81	0,78	0,88	0,86	1,09	1,31
Antall mottakere av hjemmetjenester per 100 innbyggere i 2007	3,75	4,90	3,90	3,39	3,35	3,82	3,84	4,19	5,04
Prosent enerom i 2007	96	98	97	97	96	94	95	96	96
Prosent rom med eget bad i 2007	67	74	72	69	67	74	54	53	61
Antall innbyggere i 1000 i 2007	34	5	23	41	57	22	37	9	5
Frie inntekter per innbygger i 1000 kr i 2007	38	42	33	36	36	36	46	39	42
Andel av befolkningen 80 år og eldre	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prosent av befolkningen i spredtbygde områder	26	48	26	20	19	22	26	48	58

\*Oslo og Bergen er utelatt

## Netto tilvekst i sykehjemsplasser – figurer og tabeller

### Beskrivende analyse – endring i antall sykehjemsplasser og tilskuddsplasser

Figur E.1 Endring i antall sykehjemsplasser siden 2007 (heltrukken linje), og antall kumulative tilskuddsplasser i kommuner som har fått tilskudd til sykehjemsplasser (stiplet linje)

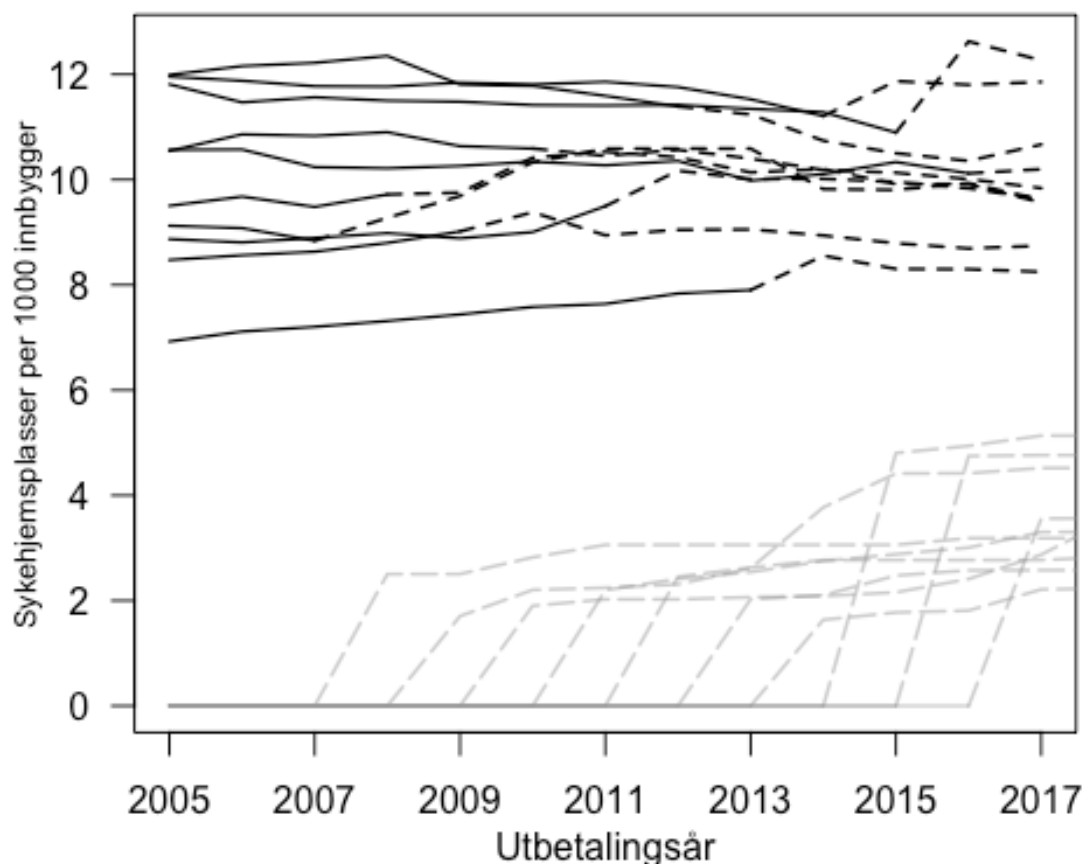


Vi har valgt å se på hvordan antall sykehjemsplasser per 1 000 innbygger i 2005 har utviklet seg i perioden 2005 til og med 2018.<sup>51</sup> Vi har sortert kommunene som har mottatt tilskudd til sykehjemsplasser etter utbetalingsår i tilskuddet og sammenlignet endringen i antallet sykehjemsplasser i utbetalingsåret samlet sett mot endringen i antallet tilskuddsplasser. Resultatene er vist i figuren under.

---

<sup>51</sup> Vi justerer antall sykehjemsplasser med antall innbyggere, ettersom fordelingen av antall sykehjemsplasser er veldig høyreskjev fordi Bergen og Oslo har veldig mange flere plasser enn alle andre kommuner. Grunnen til at vi bruker antall innbyggere i 2005 er at vi først og fremst er interessert i endringen i plasser og vi holder derfor befolkningsendringer utenfor.

Figur E.2 Sykehjemsplasser (svart linje) og tilskuddsplasser per 1000 innbygger (grå linje) etter utbetalingsår, der stiplet linje indikerer årene etter første utbetaling



### Hendelseanalyse – antall sykehjemsplasser

I Tabell E.2 presenterer vi en modell uten kontrollvariabler. Vi viser snittet i antall sykehjemsplasser per 1000 innbygger fire år før og to år etter utbetaling av tilskuddet, og alt er målt i forhold til året før utbetaling. Vi presenterer snittet sammen med et 95 prosent konfidensintervall. Vi ser at i årene før utbetaling ligger antall plasser per 1000 innbyggere stabilt og ikke signifikant forskjellig fra nivået i året før utbetaling. I utbetalingsåret («post0») er det et signifikant hopp på 0.4 sykehjemsplasser per 1000 innbyggere. Vi ser samtidig at dette synker noe allerede i året etter utbetalingen, og to år etter utbetaling er nivået tilbake til året før første utbetalingsår.

Tabell E.2 Gjennomsnittlig sykehjemsplasser per 1000 innbyggere i forhold til året før utbetaling

År før/etter utbetaling	Estimat	Nedre grense, 95% konfidensintervall	Øvre grense, 95% konfidensintervall
Fire år før utbetaling (pre4)	0.060	-0.160	0.280
Tre år før utbetaling (pre3)	0.050	-0.130	0.240
To år før utbetaling (pre2)	0.050	-0.130	0.230
Ett år før utbetaling (pre1)	0.000	0.000	0.000
Utbetalingsår (post0)	0.410	0.170	0.660

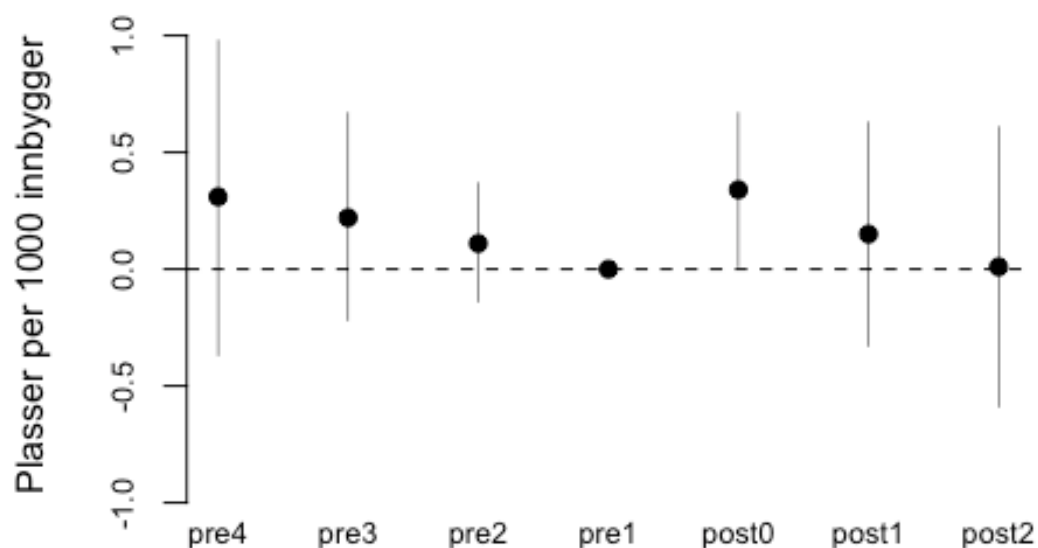
Ett år etter utbetaling (post1)	0.310	-0.110	0.740
To år etter utbetaling (post2)	0.080	-0.410	0.560

I tabellen under viser vi resultatene fra modellen med kontroller for kommune- og tidsfaste effekter.

**Tabell E.3 Gjennomsnittlige sykehjemsplasser per 1000 innbyggere i forhold til året før utbetaling, kontrollert for tids- og kommunefaste effekter**

År før/etter utbetaling	Estimat	Nedre grense 95% konfidensintervall	Øvre grense 95% konfidensintervall
Fire år før utbetaling (pre4)	0.310	-0.370	0.980
Tre år før utbetaling (pre3)	0.220	-0.220	0.670
To år før utbetaling (pre2)	0.110	-0.140	0.370
Ett år før utbetaling (pre1)	0.000	0.000	0.000
Utbetalingsår (post0)	0.340	0.010	0.670
Ett år etter utbetaling (post1)	0.150	-0.330	0.630
To år etter utbetaling (post2)	0.010	-0.590	0.610

**Figur E.3 Gjennomsnittlige sykehjemsplasser per 1000 innbyggere i forhold til året før utbetaling, kontrollert for tids- og kommunefaste effekter**





## Hendelseanalyse – antall beboere i omsorgsboliger med heldøgnsbemanning

I Tabell E.4 presenterer vi resultatene for omsorgsboliger med heldøgnsbemanning.<sup>52</sup> I likhet med sykehjemsplasser observerer vi et positivt hopp i utbetalingsåret. Dette er signifikant på 10 prosent nivå. I motsetning til sykehjemsplasser ser ikke denne økningen ut til å reduseres i år to etter utbetaling, men forskjellene er ikke signifikant forskjellig fra at det ikke skjer noen endring. Denne kommunegruppen har i snitt fått tilskudd til 1.7 plasser. Dette tilsier at cirka seks (1.7/0.29) tilskuddsplasser gir en nettoøkning på én plass i heldøgnsbemannet omsorgsbolig.

Tabell E.4 Antall beboere i heldøgnsbemannet omsorgsbolig per 1000 innbyggere i forhold til året før utbetaling

År før/etter utbetaling	estimat	Nedre grense 95% konfidensintervall	Øvre grense 95% konfidensintervall
pre3	-0.140	-0.720	0.450
pre2	-0.310	-0.650	0.040
pre1	0.000	0.000	0.000
post0	0.290	-0.040	0.620
post1	0.200	-0.200	0.600
post2	0.290	-0.180	0.750

## Samlede tilbud innenfor helse- og omsorgssektoren

### Utgifter innen pleie- og omsorgssektoren som kan bli påvirket

Sammenhenger kan variere over ulike utgiftskomponenter. Vi undersøker disse funksjonene i KOSTRA:

- Brutto driftsutgifter til aktivisering av eldre (funksjon 234)
- Brutto driftsutgifter til pleie i institusjon (funksjon 253)
- Brutto driftsutgifter til drift av hjemmetjenester (funksjon 254)
- Brutto driftsutgifter til omsorgstjenester samlet (funksjon 234+253+254+261+265)

Brutto driftsutgifter til institusjonslokaler (funksjon261) og brutto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger (funksjon 265) analyseres ikke separat da dette er nokså små poster, men inngår sammen med de andre funksjonene i brutto driftsutgifter til omsorgstjenester samlet.

### Beskrivelse av KOSTRA-funksjonene

- **Brutto driftsutgifter til aktivisering av eldre (funksjon 234):** Funksjonen omfatter tjenester til eldre og personer med funksjonsnedsettelse, psykiske lidelser, utviklingshemming, mv. slik som eldresentre og dagsentre for hjemmeboende, aktivisering av barn med funksjonsnedsettelse utover aktivisering i forbindelse med grunnskoleundervisning, transporttjenester, støttekontakt, matombringning, velferdsteknologiske innretninger som trygghetsalarm (kjøp, installering, vedlikehold og drift av

<sup>52</sup> Samme resultater er vist i Tabell E. i Vedlegg E.

teknologien, vask av tøy for hjemmeboende, ferietilbud og andre velferdstiltak, frivillighetssentraler og frisør og fotpleie til eldre og personer med funksjonsnedsettelse.

- **Brutto driftsutgifter til pleie i institusjon (funksjon 253):** Dette omfatter direkte brukerrettede oppgaver i forbindelse helse- og omsorgstjenester i institusjon. I tillegg til døgnopphold inkluderer dette også dag- og nattopphold, samt tidsbegrenset opphold på slike institusjoner, f.eks. re-/habilitering og avlastning. Funksjonen omfatter videre medisinske forbruksvarer, tekniske hjelpemidler, inventar og utstyr, administrasjon/ledelse av institusjonen og betalinger for utskrivningsklare sykehuspasienter.
- **Brutto driftsutgifter til drift av hjemmetjenester (funksjon 254):** Funksjonen omfatter praktisk bistand og opplæring, brukerstyrt personlig assistent, avlastning utenfor institusjon, omsorgslønn, helsetjenester i hjemmet, herunder hjemmesykepleie og psykisk helsetjeneste.
- **Brutto driftsutgifter til institusjonslokaler (funksjon 261):** Funksjonen omfatter utgifter til drift og vedlikehold av institusjoner med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg, husleieutgifter ved leie av institusjonslokaler, m.v. Brutto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger (funksjon 265) omfatter utgifter til bygningsdrift og vedlikehold av kommunalt disponerte boliger der det inngås leiekontrakt, inkludert omsorgsboliger og andre boliger til pleie- og omsorgsformål, boliger til flyktninger (også mindreårige), personalboliger, gjennomgangsboliger mv (med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg).
- **Brutto driftsutgifter til omsorgstjenester samlet (funksjon 234+253+254+261+265).**

### Resultater fra regresjonsanalysen med kommune- og tidsfaste effekter

I regresjonsanalysene har modellen som estimeres følgende form:

$$y_{it} = a + b_1 I_{it} + b_2 E_{it} + b_3 T_{it} + z_t + k_i + \varepsilon$$

der  $y_{it}$  er brutto driftsutgifter til de fem KOSTRA-funksjonene som er definert over per kommune ( $i$ ) og år ( $t$ ),  $I_{it}$  er kommunale inntekter for kommune  $i$  i år  $t$ ,  $E$  er en vektor av kommunale etterspørselsfaktorer som omfatter antall i aldersgruppen 1-16 år, antall i aldersgruppen over 80 år, antall døde og innbyggertall, og  $T$  er variabler som beskriver forhold ved tilskuddsordningen.  $a$  er et konstantledd,  $z$  en årsfast effekt,  $k$  en kommunefast effekt og  $\varepsilon$  et feilledd. Både  $I$ ,  $E$  og  $T$  varierer med kommune og år.  $U$ ,  $I$ ,  $E$  og enkelte  $T$ -variabler (se under) er normert per innbygger. De årsfaste effektene har som formål å justere for hendinger som slår inn i kommunenes beslutninger på samme tidspunkt. Et eksempel på en slik hendelse er Samhandlingsreformen som ble innført fra 2012. De kommunefaste effektene justerer for forhold som er spesifikke for den enkelte kommune, f.eks. bosettingsmønster og næringsstruktur. Inkludering av års- og tidsfaste effekter i analysen gir oss såkalte «innen-analyser», dvs. analyser der vi utnytter variasjonen innen den enkelte kommune over tid for å estimere effektene av våre uavhengige variabler.

$T$ -variablene beskriver forhold ved tilskuddsordningen per kommune og år:

- Antall tilskuddsplasser godkjent (tilskuddet er ikke utbetalt)
- Antall plasser med utbetalt tilskudd

**Tabell E.5 Resultater fra regresjonsanalyse med kommune- og tidsfaste effekter med KOSTRA-funksjoner som utfallsvariabler**

	Funksjon 234		Funksjon 253		Funksjon 254		Samlede utgifter	
Kommunale inntekter	0,01***	0,01***	0,06***	0,06***	0,01	0,01	0,07***	0,07***

Alder 1-16 år	20,53**	20,61**	-124,9***	-	-	-	-	-394,95***
				125,10***	282,40***	282,67***	394,40***	
Alder 80 år og eldre	55,64***	55,90***	475,68***	476,41***	222,99***	223,36***	719,14***	719,71***
Dødelighet	-6,69**	-6,72**	-2,01	-2,05	15,71*	15,71*	12,21	12,22
Innbyggertall	-0,00	-0,00	-0,03***	-0,03***	-0,04***	-0,04***	-0,09***	-0,08***
Antall godkjente tilskuddsplasser	-0,04	-	2,79	-	2,93	-	5,44	-
Antall plasser med utbetalt tilskudd	-	-0,40	-	-1,13	-	0,58	-	-0,89
Konstant	-622,7**	-625,3**	5695***	5666***	13611***		21731***	21683
Faste effekter	Kommune, år	Kommune, år	Kommune, år	Kommune, år	Kommune, år	Kommune, år	Kommune, år	Kommune, år

Modellen gir en grunnleggende forståelse av kommunenes tilpasning og tester ut effektene av tildeling og utbetaling av tilskuddene på prioriteringene innenfor omsorgstjenestene innenfor en generell modell.

Vi ser at økning i antall brukere av barnehage- og grunnskoletjenester (aldergruppen 1-16 år) reduserer de samlede utgifter til omsorgstjenester, alt annet likt. Det er også negative effekter av økninger i antall yngre på drift av institusjoner (funksjon 253) og drift av hjemmetjenester (funksjon 254). Kanskje kontrainuitivt har økning i yngre en positiv effekt på driftsutgifter til aktivisering av eldre (funksjon 234). Dette kan skyldes at denne funksjonen også omfatter utgifter til aktivisering av barn med funksjonsnedsettelse utover aktivisering i forbindelse med grunnskoleundervisning, transporttjenester og støttekontakter.

Økning i antall eldre over 80 år har som forventet, positive og signifikante effekter i alle utgiftskategoriene.

Økt dødelighet har negative effekter på aktiviseringstiltak. Dette kan tolkes som at økt dødelighet presser ressursene over til kurative tiltak og vi observerer positive effekter på utgifter til hjemmetjenester (f. 254). Effekten på de samlede omsorgsutgiftene er også positiv, men ikke signifikant.

Den statistiske effekten av innbyggertall er negativ. En mulig forklaring på dette er at det stordriftsfordeler i den type tjenesteproduksjon vi studerer. Hypotesen testes imidlertid ikke her.

Driftsutgifter til aktivisering av eldre (f234) er en post en kan tenke seg påvirkes av tildelingen av tilskuddsplasser ved at kommunen blir presset til å prioritere investeringer. Det er en svak negativ effekt både av tildeling og utbetaling av tilskudd, men vi ser at begge effektene er insignifikante. Vi finner heller ingen signifikante effekter av variablene som beskriver tilskuddsordningen på de andre utgiftsvariablene.

### Resultater fra eventanalysen

Vi undersøker også om det er noen sammenheng mellom utbetalte plasser og kommunale driftsutgifter til omsorgstjenester ved hjelp av en hendelseanalyse (eventanalyse).

Her estimerer vi følgende regresjonsligning:

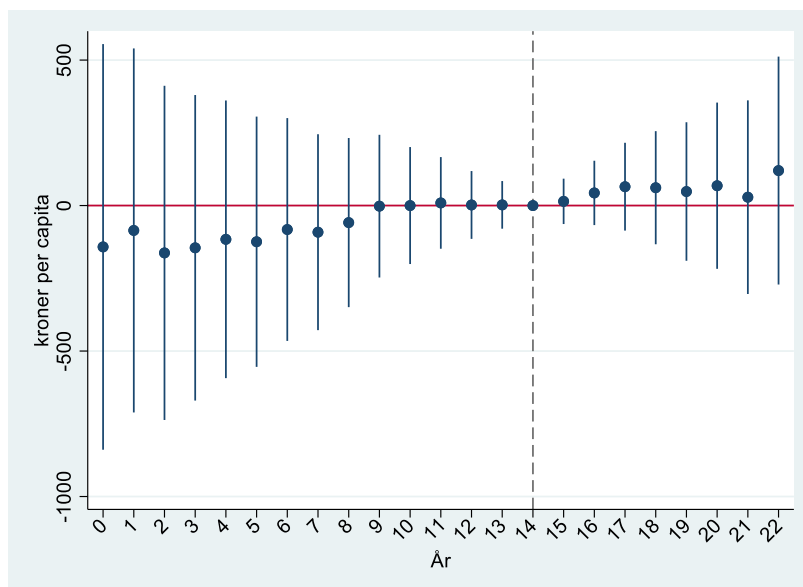
$$y_{it} = \gamma_t + x_i + f_{it} + \sum_{r=S}^{-1} \mu_r + + \sum_{r=1}^F \mu_r + \varepsilon_{it}$$

der  $y_{it}$  er brutto utgift til omsorgstjenester (etter type og aggregert) for kommune  $i$  i år  $t$ ,  $\gamma_t$  er årsfast effekt i kalendertid,  $x_i$  er kommunefast effekt,  $f_{it}$  er frie inntekter for kommune  $i$  i år  $t$ , og  $\mu_r$  er årsfast effekt sett i forhold til det året første utbetaling for plasser finner sted. Det er  $S$  år før første utbetaling og  $F$  år etter.  $\varepsilon_{it}$  er normalfordelt restledd.

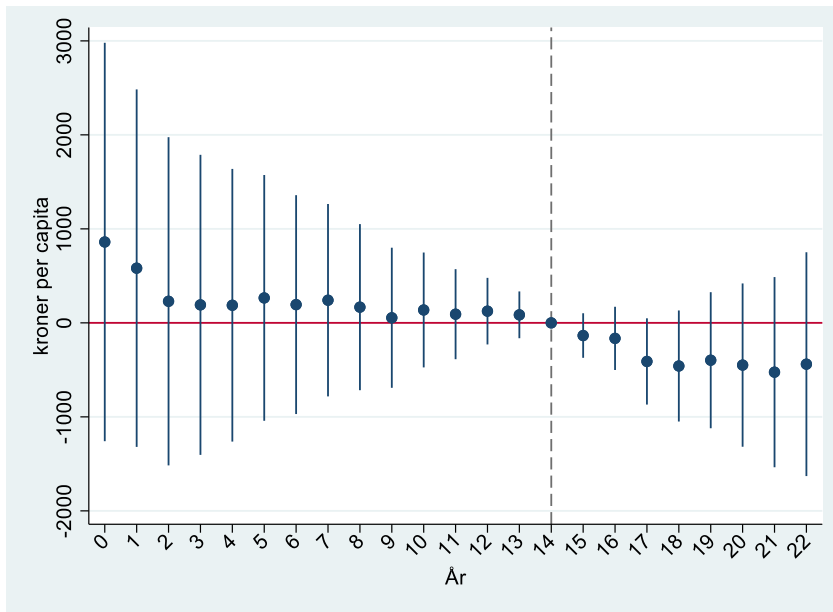
Vi er spesielt interessert i å undersøke om fortegnet på de estimerte koeffisientene for årene fra og med det første utbetalingsåret er uendret, positivt eller negativt. Figurene som følger, viser størrelsene på disse estimerte koeffisientene med 95 prosent konfidensintervall og justert slik at størrelsene ses i forhold til året før utbetaling (utbetalingsåret er definert som år 15). Vi ser at punktestimatene er små og ingen er statistisk signifikante. Vi kan dermed ikke påvise noen sammenheng mellom utbetaling for plasser og kommunale utgifter til omsorgstjenester.

Vi har gjort separate analyser med «Antall omsorgsboliger utbetalt». Dersom det foregår substitusjon fra sykehjem til omsorgsboliger, forventer vi at brutto driftsutgifter pleie i institusjon blir redusert. Analysene tyder ikke på at det skjer. Vi finner heller ingen økning i driftsutgifter for hjemmetjenester eller drift av kommunale boliger.

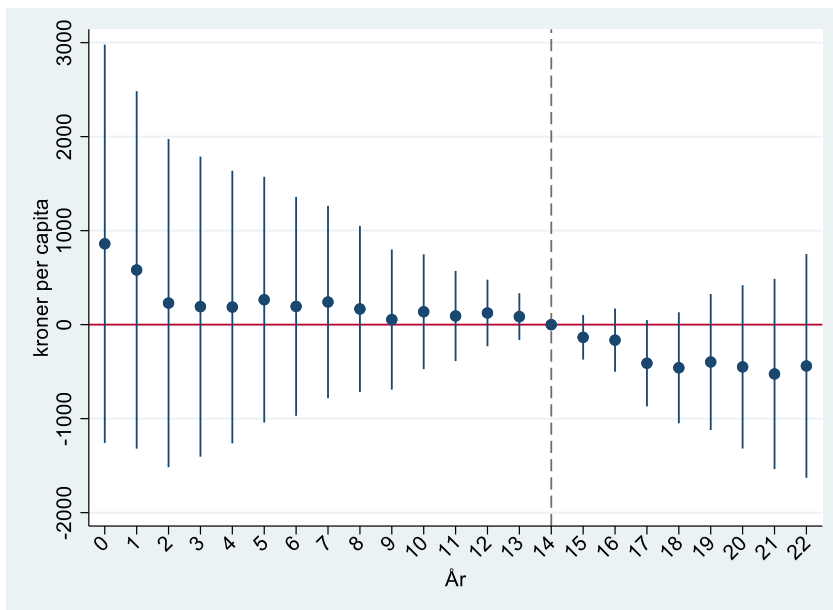
Figur E.4 Brutto driftsutgifter per innbygger i kroner, funksjon234 aktivisering av eldre, deflatert med KPI2015



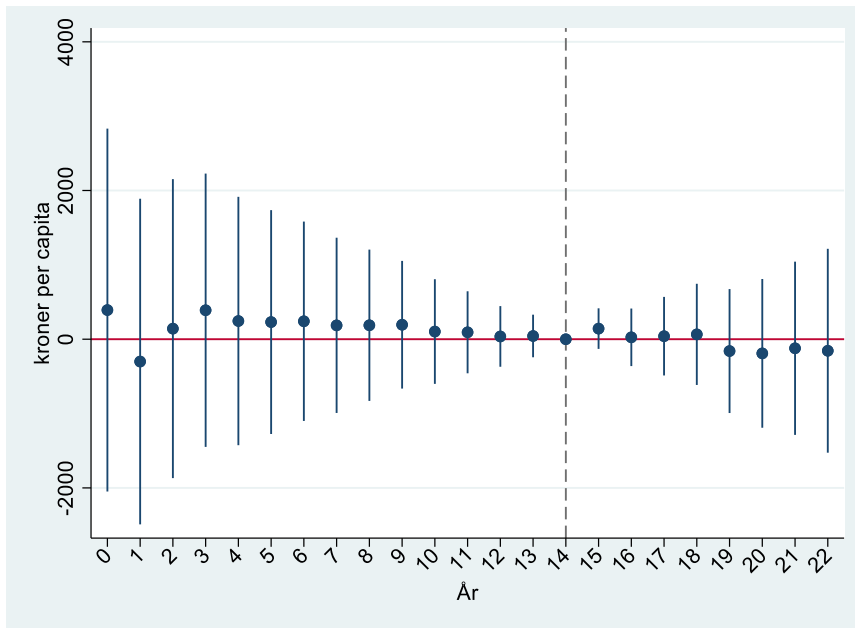
Figur E.5 Brutto driftsutgifter per innbygger i kroner, funksjon253 pleie i institusjon, deflatert med KPI2015



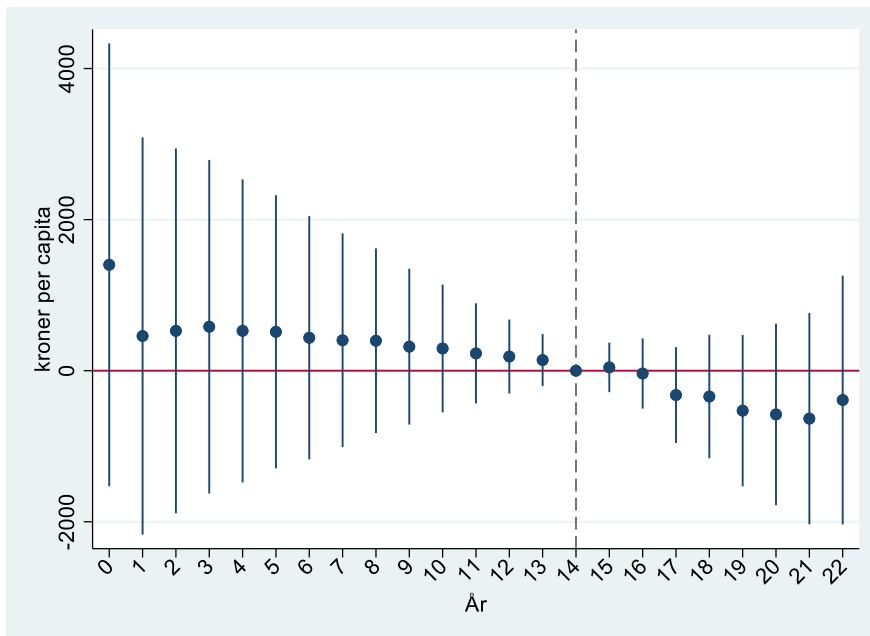
Figur E.6 Brutto driftsutgifter per innbygger i kroner, funksjon253 pleie i institusjon, deflatert med KPI2015



Figur E.7 Brutto driftsutgifter per innbygger i kroner, funksjon254 hjemmetjenester, deflatert med KPI2015



Figur E.8 Brutto driftsutgifter omsorg samlet, deflater med KPI 2015



## Vedlegg F: Tilgrensende virkemidler

### Virkemidler rettet mot samme målgruppe

Innenfor det boligsosiale feltet er det flere ordninger som retter seg inn mot deler av den samme målgruppen som tilskuddsordningen, dvs. personer med behov for heldøgns omsorgstjenester. Disse ordningene har som hensikt å bidra til at personer blir boende i eget hjem og forvaltes av Husbanken. *Tilskudd til tilpasning* gis blant annet til eldre som ønsker å utføre forebyggende tilpasningstiltak. Deler av målgruppen til investeringstilskuddet samsvarer også med målgruppen til Husbankens *tilskudd til etablering*, dvs. personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette kan omfatte personer med rusproblemer eller psykiske lidelser og sosiale problemer. Husbanken ser ut til å være klar over at det er overlapp da det i retningslinjene er presisert at det ikke kan gis tilskudd til etablering dersom det innvilges investeringstilskudd til omsorgsboliger.

I tillegg gir NAV *Hjelpemiddelsentral* blant annet støtte til hjelpemidler i egen bolig, tilskudd til boligtilpasning i eksisterende boliger samt veileder kommunene i utformingen av nye omsorgsboliger. Hjelpemiddelsentralen er en avdeling under NAV, og ligger under folketrygden. Systemet er forankret i Nav sentralt, med hjelpemiddelsentraler i 18 fylker. Sentralene har et overordnet og koordinerende ansvar for formidlingen av hjelpemidler, og er forankret i forskrift i folketrykloven. Ut fra forskriften for Hjelpemiddelsentralene skal de «bidra til en likeverdig og helhetlig problemløsning for funksjonshemmede, gjennom tekniske og ergonomiske tiltak» (Hjelpemiddelutvalget, 2017). Dette innebærer at de skal sørge for individuelle løsninger som er tilpasset hver enkelt person og dens omgivelser, eksempelvis for å sikre atkomst til boligen, samt sikre muligheter for aktiviteter i boligen. Hjelpemiddelformidling er en rettighetsbasert nasjonal ordning. Det innebærer en individuell rettighet, hvor alle som fyller kravene i loven har rett til å få de hjelpemidlene som er nødvendig og hensiktsmessig for å bedre funksjonsevnen i dagligliv og arbeid, slik at de skal kunne delta i samfunnet på lik linje med alle andre. Videre er ordningen utlånsbasert, altså at brukeren ikke kjøper hjelpemiddelet, men låner det fra Hjelpemiddelsentralen. I praksis betyr det at Hjelpemiddelsentralen eier hjelpemidlet, og derfor også har ansvar for innkjøp, montering, vedlikehold, demontering og eventuell resirkulering. Dette bidrar til at brukers økonomiske situasjon ikke spiller en betydning i anskaffelsen av hjelpemidlet, og at det prinsipielt er lik tilgang for alle brukere uavhengig av alder, økonomi eller bosted.

### Virkemidler rettet mot samme mottaker

Det er en rekke virkemidler rettet mot samme mottaker, dvs. kommunene. Vi skiller her mellom virkemidler innenfor det boligsosiale feltet, pleie- og omsorgssektoren og energi- og miljøspørsmål. I tillegg er det naturlig å se investeringstilskuddet i lys av rammetilskuddet til kommunene.

### Boligsosiale virkemidler

*Tilskudd til utleieboliger* har som formål å bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte. Personer som både er vanskeligstilte og har behov for heldøgns omsorgstjenester vil kunne inngå i målgruppen til begge ordningene. For å få tilgang til en heldøgns omsorgsplass skal personen ha vedtak om heldøgns omsorgstjenester, men dersom grensedragning mellom behovet for heldøgns omsorg og annen booppfølging er vanskelig, vil det gi rom for overlapp i målgruppen. Dette kan omfatte utviklingshemmede og personer som sliter med rus eller sosiale problemer. Husbanken presiserer i sine retningslinjer til investeringstilskuddet at dersom det innvilges investeringstilskudd, kan det ikke gis tilskudd til utleieboliger.

Husbankens *grunnlånsordning* for private er også et tilgrensende virkemiddel, som et substitutt eller i kombinasjon med investeringstilskuddet. Ifølge Husbankens veileder for grunnlån kan lånet blant annet gis til «omsorgsboliger, sykehjemsplasser og lokaler for omsorgstiltak». Dersom det gis i kombinasjon samarbeider kommunen med en privat aktør der sistnevnte søker om grunnlån, mens kommunen søker om investeringstilskuddet.

### **Pleie- og omsorgsfeltet**

Det er også flere tilskuddsordninger innenfor pleie- og omsorgsfeltet som er rettet mot personer med behov for heldøgns omsorgstjenester. Enkelte av disse ordningene er rettet mot undergrupper av investeringstilskuddets målgruppe, andre ordninger overlapper med hva tilskuddet kan brukes til å fremskaffe, og andre igjen dekker en kombinasjon av disse to.

Hesledirektoratets tilskuddsordning *Etablering og drift av dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens* overlapper med deler av investeringstilskuddets målgruppe, dvs. personer med demens. Formålet med ordningen er å stimulere kommunene til å drifte eksisterende og etablere nye, tilrettelagte dagaktivitetsplasser til hjemmeboende personer med demens. Kommunene står fritt til å organisere tilbudet, og det kan blant annet gjøres i tilknytning til omsorgsboliger eller institusjoner.

Hesledirektoratet forvalter også tilskuddsordningen *Særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester*.<sup>53</sup> Ordningen begrunnes med at det er vanskelig å finne objektive kriterier til bruk i inntektssystemet som gjør det mulig å fange opp kostnadsvariasjonen kommunene står overfor for særlig ressurskrevende enkeltmottakere. Ordningen er dermed et supplement til kommunenes egne frie inntekter. Kommuner kan søke om refusjon av direkte lønnsutgifter knyttet til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester til enkelt mottakere. De kan få refundert utgifter til blant annet følgende KOSTRA-funksjoner: «bistand, pleie, omsorg i institusjoner for eldre og funksjonshemmede», «bistand, pleie og omsorg til hjemmeboende» og «aktivisering og servicetjenester overfor eldre og funksjonshemmede». Ordningen omfatter imidlertid kun personer under 68 år.

Fylkesmennene forvalter tilskuddsordningen *Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd* på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet<sup>54</sup>. Denne har som mål å styrke kommunenes evne og mulighet til å utvikle bærekraftige og gode helse- og omsorgstjenester. Målgruppen er personer som jobber innen helse- og omsorgstjenesten og det er kommuner og fylkeskommuner som kan søke om midler.

Hesledirektoratet forvalter tilskuddsordningen *Omsorgsplan 2020 - Innføring av velferdsteknologiske løsninger* på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet<sup>55</sup>. Ordningen har som formål å sikre en nasjonal spredning og implementering av anbefalingene på det velferdsteknologiske feltet og målgruppen for ordningen er kommunene. Den inngår i Nasjonal program for velferdsteknologi, som er en del av Omsorg 2020.

Hesledirektoratet forvalter også tilskuddsordningen *Aktivitetstiltak for å motvirke ensomhet og passivitet*, og kommunene er en mulig mottaker. Tilskuddsordningen har som formål å motvirke ensomhet og passivitet og blant annet skape møteplasser. Det gis eksempelvis støtte til tilrettelegging av møteplasser på tvers av generasjoner og/eller kulturer.

---

<sup>53</sup> <https://helsedirektoratet.no/tilskudd/serlig-ressurskrevende-helse-og-omsorgstjenester#utgifter-som-skal-medtas-i-refusjonsgrunnlaget>

<sup>54</sup> <https://helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-kompetanse-og-innovasjonstilskudd#tildelingskriterier>

<sup>55</sup> <https://helsedirektoratet.no/tilskudd/omsorgsplan-2020-innforing-av-velferdsteknologiske-losninger#bakgrunn-og-m%C3%A5l-for-ordningen>



## **Energieffektivisering og miljø- og klimatilpasning**

Som nevnt i avsnitt 9.5 vektlegger Husbanken i veilederen til søknadsprosessen (HB 8.C.8) at omsorgsboliger og sykehjem skal ha energieffektive løsninger. Kommunene står overfor en rekke virkemidler for å fremme energieffektivisering.

Enova har en rekke ordninger på energieffektivisering. Disse er i hovedsak rettet mot byggeiere og energiselskaper, men der kommunene kan være kjøper av bygget eller tjenesten. Enovas *Støtte til eksisterende bygg* går til byggeiere som ønsker å investere i beste tilgjengelige teknologi for å effektivisere energibruken og legge om fra fossile til fornybare energikilder. Støtten er rettet mot tilgjengelige teknologier, og utslippene som berøres er dekket av kvotemarked, CO<sub>2</sub>-avgift og forbud mot oljefyring. Ordningen *Støtte til energieffektive bygg* skal skape forbildeprosjekter for energieffektive nybygg og inneholde energirelatert teknologi, eller løsninger som er nyvinnende for den norske byggebransjen. Støtte tildeles kun prosjekter som bruker innovative løsninger. Ordningen *Støtte til ny teknologi for framtidens bygg* støtter markedsintroduksjon av innovativ energiteknologi i bygg. Enovas *Konseptutredningsstøtte for bygg og områder* skal bidra til beslutningsgrunnlag for å velge nyskapende energiløsninger gjennom støtte til konseptutredning i tidligfase før forprosjektering.

Støtteordningen *Klimasats* skal fremme klimatiltak i kommuner og fylkeskommuner ved å støtte prosjekter som bidrar til reduksjon i utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslippssamfunnet. Mens Enova-ordningene støtter energisystem, støtter Klimasats klimavennlige materialer, gjenbruk, og planlegging for sambruk og arealeffektive løsninger som gir mindre bygging. Ordningen ble opprettet i 2016 og forvaltes av Miljødirektoratet og finansieres gjennom bevilgninger fra Klima- og miljødepartementet. Det gis blant annet støtte til areal- og transportplanlegging og tiltak innenfor transport og andre sektorer, forprosjekter og interkommunale nettverk med sikte på reduserte utslipp av klimagasser. I de tilfellene der det gis støtte til tiltak knyttet til bygg omfatter dette i stor grad erstatning av stål og betong med massivtre som bygnings-/konstruksjonsmaterialer. Videre gis det støtte til forprosjekter og nettverk for planlegging av byggeprosjekter der byggene krever mindre bruk av energi i byggefasen eller etter ferdigstillelse. Klimasats legger vekt på helhetlige ambisjoner, der energieffektive løsninger kan være en del av prosjektet, mens rene prosjekter for energieffektivisering støttes ikke. Hensikten er ofte å heve klimaambisjonene i tidlig planlegging, noe som kan medføre at kommunen kan søke Enova senere i byggeprosessen.

## **Rammetilskuddet**

Norske kommuner har ulik geografi, alderssammensetning, og ulike levekår. Noen kommuner har mange barn i skolealder, andre kommuner har mange eldre som trenger omsorgstjenester, lange reiseavstander og/eller spredt bosetting. Dette gjør at kommunale tjenester, som grunnskole, barnehage, og omsorgstjenester, ikke koster det samme å tilby i alle kommuner. Et viktig formål med inntektssystemet er å bidra til at kommunene og fylkeskommunenes kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne gjennom å kompensere for slike ufrivillige kostnadsforskjeller.

Kommunene og fylkeskommunene får kompensasjon for disse ufrivillige kostnadsforskjellene i utgiftsutjevningen. Størsteparten av kommunenes rammetilskudd fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, det såkalte innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen skjer ved hjelp av en kostnadsnøkkel, som sørger for at denne andelen av rammetilskuddet blir omfordelt fra kommuner som er rimeligere å drive enn landsgjennomsnittet, til kommuner som er dyrere å drive enn landsgjennomsnittet.

Kostnadsnøkkelens består av en rekke objektive kriterier, som forklarer hvorfor det er forskjeller i kommunenes utgifter til velferdstjenester. Eksempler på slike kriterier er blant annet antall barn i skolepliktig alder, antall eldre og bosettingsmønster og reiseavstander i kommunen.

I rammetilskuddet inngår også regionalpolitisk begrunnede tilskudd. Disse tilskuddene er viktige virkemidler for å nå regional- og distriktpolitiske mål. Regionalpolitiske tilskudd til kommunene er distriktstilskudd Nord-Norge, distriktstilskudd Sør-Norge, storbytilskudd, regionsentertilskudd og veksttilskudd.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeiderei konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).

+47 909 90 102 | [post@menon.no](mailto:post@menon.no) | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | [menon.no](http://menon.no)