



Husbanken

Kommunenes erfaringer med  
Husbankens tilskudd til  
energiltak

oslo**economics**

**Tittel:** Husbankens erfaringer med tilskudd til energiltak

**Utarbeidet av:** Oslo Economics

**Oppdragsgiver:** Husbanken

**Publisert:** Desember 2024

**Rapportnummer:** 2024-116

**Kontaktperson:** Magne Krogstad Asphjell / Partner

**E-post:** mka@osloeconomics.no

**Tel:** +47 938 03 677

**Foto/illustrasjon forside:** istock.com

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>4</b>
<b>1. Om oppdraget</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn for oppdraget	6
1.2 Metode og gjennomføring	6
1.3 Rapportstruktur	6
<b>2. Om tilskuddsordningen for energiltak</b>	<b>7</b>
2.1 Bakgrunn for tilskuddsordningen	7
2.2 Om tilskuddsordningen	8
2.3 Bruk av tilskuddsordningen	8
2.4 Tilgrensende tilskudd til energiltak	11
<b>3. Kommunenes kjennskap til og bruk av tilskuddsordningen for energiltak</b>	<b>12</b>
3.1 Kjennskap til tilskuddsordningen	12
3.2 Søknad, tildeling og saksbehandling	13
3.3 Prosjektgjennomføring	16
3.4 Rapportering og utbetaling	17
3.5 Barrierer for bruk av tilskuddsordningen	17
<b>4. Husbankens forvaltning av tilskuddsordningen for energiltak</b>	<b>19</b>
4.1 Overordnet om forvaltningen	19
4.2 Informasjonsarbeid knyttet til tilskuddsordning	19
4.3 Søknadsprosessen og prosjektgjennomføring	20
4.4 Rapportering- og utbetaling	21
<b>5. Vurdering av måloppnåelse</b>	<b>22</b>
5.1 Overordnet om måloppnåelse	22
5.2 Bedre bygg	22
5.3 Energibesparelse	23
5.4 Samlet vurdering av måloppnåelse	25
<b>6. Foreslåtte forbedringstiltak for tilskuddsordningen for energiltak</b>	<b>28</b>
6.1 Praktiske forbedringstiltak	28
6.2 Forbedringstiltak knyttet til tiltakslisten	31
6.3 Samlet vurdering	33
<b>7. Referanser</b>	<b>37</b>

# Sammendrag

*Husbankens tilskudd til energitiltak er godt kjent og svært etterspurt blant kommunene. Kommunene opplever tilskuddsordningen som enkel å bruke og forstå, og har lite behov for bistand fra Husbanken i søknadsprosessen.*

*Vi vurderer tilskuddsordningen som et effektivt virkemiddel for å redusere energiforbruk og permanent forbedre byggene for de som bor der. Tilskuddet har ført til at kommunene gjennomfører større og mer omfattende energioppgraderinger enn de ellers ville hatt midler til, raskere enn de ellers ville gjort. Selv om tilskuddsordningen er godt innrettet, ser vi muligheter for forbedringer og for å inkludere nye tiltak i tiltakslisten, med mål om å gjøre ordningen mer brukervennlig og styrke måloppnåelsen.*

## Om kartleggingen

Før neste utlysning av ordningen for tilskudd til energitiltak i 2025 ønsker Husbanken å få vurdert og videreutviklet tilskuddsordningen til energitiltak. Husbanken har gitt Oslo Economics og SINTEF Community i oppdrag å kartlegge foreløpige erfaringer med tilskuddsordningen. Formålet med oppdraget er å gjennomføre en undersøkelse av kjennskapen til, samt bruk og forvaltning av tilskuddsordningen. Videre ønsker Husbanken en vurdering av måloppnåelse og om tiltakslisten bør endres eller utvides.

## Kommunenes erfaringer med tilskuddsordningen

Husbankens tilskudd til energitiltak er godt kjent blant mange kommuner og har vært svært etterspurt. Det er i underkant av én av tre kommuner i landet som har benyttet seg av tilskudd fra ordningen, og i 2024 bidro ordningen til å finansiere 4 400 enheter totalt, fordelt på 1 200 kommunale utleieboliger og 3 200 boliger/plasser i sykehjem eller omsorgsboliger.

Kommunene opplever i hovedsak at informasjonen om tilskuddsordningen er tilgjengelig og enkel å forstå. Denne informasjonen ser ut til å spille en viktig rolle i kommunenes beslutning om å søke tilskudd. Kommunene henter informasjon om ordningen fra flere kilder, hvorav den viktigste er informasjon kommer fra Husbankens kommunekontakter og nyhetsbrev. Hovedårsakene til at kommuner ikke benytter seg av tilskuddsordningen er knyttet til økonomi, mangel på interne ressurser, kort gjennomføringsfrist, og mangel på tilgjengelige midler i ordningen for sykehjem og omsorgsboliger.

Etterisolering av yttervegger, yttertak og utskiftninger av vinduer er de mest brukte energitiltakene for kommunale utleieboliger. For sykehjem og omsorgsboliger er solceller det mest brukte tiltaket, tett etterfulgt av utskiftning av vinduer, og etterisolering av tak og yttervegger. For sykehjem og omsorgsboliger kan tiltak som solceller være svært lønnsomme og effektive, mens slike tiltak ofte er mindre hensiktsmessige for kommunale utleieboliger. Sykehjem og omsorgsboliger har ofte et høyt og jevnt strømforbruk gjennom hele døgnet, noe som gjør at egenprodusert energi fra solceller kan utnyttes effektivt. Kommunale utleieboliger har et betydelig vedlikeholdsetterslep, noe som gjør at etterisolering ofte er svært nødvendig tiltak.

I tillegg til tiltakene som allerede er inkludert på tiltakslisten, peker flere kommuner på tiltak som kan supplere eller utvide dagens tilskuddsordning for energitiltak i kommunale bygg. Dette inkluderer ytterdører og balkongdører, luft-til-luft varmepumpe, etterisolering av gulv og etasjeskiller, ventilasjon, sekundærsystemer, større varmtvannstanker, tilkobling til fjernvarme og SD-anlegg.

Kommunene har i hovedsak positive opplevelser med både søknadsprosessen og beregningsmodellen, hvor begge beskrives av de fleste kommuner som enkel og pedagogisk. Enkelte kommunene foreslår imidlertid små justeringer i beregningsmodellen. Dette omfatter å inkludere byggets alder, gi et mer detaljert skille på ulike bygningsdeler og presisere hvordan modellen håndterer verneverdige bygg.

I prosjektgjennomføringsfasen opplever kommunene at den største utfordringen er at de må kaste seg rundt og være raske for å organisere en prosjektgjennomføring som er innenfor tidsfristen. Videre i rapporterings- og utbetalingsfasen oppleves dokumentasjonskravene som enkle å forstå for kommunene, og kommunene har lite behov for informasjon og veiledning knyttet til disse. Flere kommuner trekker imidlertid frem at det kan være

ressurskrevende å lage prosjektrengskap, og at informasjonen knyttet til regnskaps- og revisorkrav og signatur kunne vært tydeligere.

## Husbankens forvaltning av tilskuddsordningen

Husbanken forvalter tilskuddsordningen på en effektiv og god måte. Regionkontorene har jevnlig kontakt med kommunene og sikrer at relevant informasjon når frem. Husbanken er særlig involvert i informasjonsarbeidet i forkant av søknadsprosessen samt i utbetalings- og rapporteringsfasen. Hovedutfordringen Husbankens regionkontor står overfor er at kommunene har levert inn mangelfull dokumentasjon eller at det har oppstått en feil ved signering av utbetalingsblanketten.

Husbankens regionkontorer oppgir at de ikke har energifaglig kompetanse og er derfor ikke i stand til å rådggi kommunene om hvilke energiltak som er egnet for deres behov. For å styrke saksbehandlingen og den energifaglige kompetansen foreslår flere å samle saksbehandlingen på ett regionkontor.

## Vurderinger av måloppnåelse

Husbankens tilskudd til energiltak har bidratt til at kommunene har gjennomført flere energibesparende prosjekter enn de ellers ville hatt økonomisk kapasitet til. Tilskuddene har gjort det mulig for kommunene å gjennomføre tiltak raskere og i større omfang, noe som har ført til en reduksjon i det årlige energibehovet og behovet for kjøpt energi.

Mange beboere i kommunale boliger har fått lavere energikostnadene, da tiltak som etterisolering og utskifting av vinduer har forbedret byggenes energieffektivitet. Energireoveringene har også ført til permanent forbedring av byggene, blant annet ved bedre inneklima og redusert støy. Likevel påpeker flere kommuner at byggene blir tette etter energiltakene, spesielt dersom ventilasjonssystemet ikke blir oppgradert samtidig. Uten tilstrekkelig ventilasjon kan oppgraderingene føre til dårlig luftkvalitet, som kan motvirke de positive effektene av tiltakene.

Selv om tilskuddene har hatt en positiv innvirkning på gjennomføringen av energiltak, har kommunen ofte vært begrenset av økonomiske rammer og mangel på tilstrekkelig energifaglig kompetanse. Dette har ført til at noen tiltak som kunne ha gitt større energibesparelser ikke har blitt gjennomført, eller har blitt utsatt. Samlet sett er Husbankens tilskudd et effektivt virkemiddel for å nå målene om redusert energiforbruk og bedre boliger, men det er fortsatt rom for å optimalisere gjennomføringen ved å adressere de nevnte utfordringene.

## Anbefalinger

I vurderingen av hvilke forbedringstiltak som anbefales, er det viktig å ta hensyn til at tilskuddsordningen skal fortsette å være enkel å bruke og forstå. I tillegg skal eventuelle nye tiltak være mulig å innlemme i beregningsmodellen. Vi vurderer at følgende tiltak ville forbedret tilskuddsordningen:

- Å gi tilskudd til å skifte ytterdører og balkongdører i forbindelse med utskifting av vinduer.
- Ventilasjon vurderes som et aktuelt tilleggstiltak når kommunene velger å etterisolere bygg.
- Luft-til-luft-varmepumper er et lønnsomt og energieffektivt energiltak for kommunale utleieboliger. Det bør imidlertid vurderes om tilskudd skal forutsette at bygget enten allerede har en god isoleringsstandard eller at isoleringstiltak gjennomføres som en del av prosjektet.
- Løsninger som gir kommuner muligheten til å overvåke driften for å oppdage feil og unødvendig energiforbruk kan støtte opp under målet om redusert energibehov og behov for kjøpt energi. Forslag til slike system kan være nødvendig målere og automatikk for styring av enkeltlaster eller i sentral-driftskontroll og energioppfølgingsystem (EOS).
- Beholde lite brukte energiltak på tiltakslisten da disse tiltakene er kostnadseffektive med stor effekt.
- Vurdere om kommunene burde ha mulighet til å gjennomføre tiltak i flere runder.
- Innføre tiltak for å styrke insentivene for å oppgradere utleieboliger. Et mulig tiltak, kan være å øke tilskuddsandelen fra 50 prosent til 60 prosent eller å senke andelen for sykehjem og omsorgsboliger. Et annet tiltak kan være å tillate kommunene å overføre kostnadene til husleien for den delen av oppgraderingen kommunen finansierer (dvs. 50 prosent av investeringskost).
- Tillate kommuner å søke på tilskudd til prosjekt som er påbegynt, men med et krav om at tilskuddet til at prosjektet utvides med flere energibesparende tiltak enn planlagt.
- Tydeliggjøre av informasjon om revisor- og dokumentasjonskrav, samt veiledning knyttet til signatur.
- Gjøre hele søknadsprosessen, inkludert utbetalingsblanketten, digital.

# 1. Om oppdraget

*Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Husbanken og formålet er å kartlegge kommunenes foreløpige erfaringer med Husbankens tilskuddsordning til energiltak. I dette kapitlet beskrives bakgrunnen for prosjektet og metode.*

## 1.1 Bakgrunn for oppdraget

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til energibesparende oppgraderinger av kommunalt eide bygg, hvor målet er at de energibesparende oppgraderingene skal bidra til lavere energiutgifter og bedre bygg for de som bor der. Før neste utlysning av tilskuddet i 2025 ønsker Husbanken å få vurdert og videreutviklet tilskuddsordningen til energiltak i tråd med måloppnåelsen. Dette innebærer å gjennomgå både tiltak og innretning, og en vurdering av kriteriene som ligger til grunn for utmåling av tilskuddet ettersom dette skal vurderes i nær fremtid.

Husbanken har gitt Oslo Economics og SINTEF Community i oppdrag å kartlegge foreløpige erfaringer med tilskuddsordningen. Formålet med oppdraget er å gjennomføre en undersøkelse av kjennskapet til tilskuddsordningen, samt bruk og forvaltning av ordningen. Videre ønsker Husbanken en vurdering av måloppnåelsen av tilskuddet og om tiltakslisten bør endres eller utvides.

## 1.2 Metode og gjennomføring

Arbeidet med utredningen har skjedd i perioden september til desember 2024. Arbeidet baserer seg på en spørreundersøkelse blant kommunene, intervjuer med kommuner og Husbankens regionkontor, SINTEF Community sin energifaglige kompetanse, møter med oppdragsgiver og våre egne vurderinger.

### Spørreundersøkelse

I prosjektet har vi gjennomført en spørreundersøkelse til alle landets kommuner, som en sentral del av informasjonsgrunnlaget. Undersøkelsen fikk 143 respondenter fra 137 ulike kommuner. Metoden var en effektiv måte å samle inn bredden av kommunenes foreløpige erfaringer knyttet til kjennskap og bruk av tilskuddsordningen.

### Statistikk om bruk av ordningen

Rapporten baserer seg på Husbankens statistikk knyttet til kommunenes bruk av tilskuddsordningen i 2023 og 2024. Den inkluderer informasjon om søknader, tildelinger, formål, beløp, kommuner og regioner. Datasettet gir blant annet innsikt i hvilke tilskudd det søkes om både av de som får tildelt støtte og de som får avslag på søknaden, samt størrelsene på tildelt tilskudd per tiltak målt opp mot energibesparelse. Dataene har også vært viktig informasjonsgrunnlag for å velge de relevante casekommunene.

### Intervjuer

For å få en nærmere gjennomgang av kommunenes erfaringer med tilskuddsordningen har vi gjennom prosjektet gjennomført intervjuer med følgende kommuner som har benyttet seg av ordningen:

- Oslo
- Molde
- Bergen
- Senja
- Stange
- Sandnes
- Arendal

Vi har også gjennomført intervjuer med ansatte fra alle regionkontorene til Husbanken, med unntak av Husbanken Nord (Bodø), for å få mer kunnskap om selve forvaltningen av ordningen. I disse intervjuene var det fokus på hvordan arbeidet blir gjort på de ulike regionkontorene og kartlegge erfaringer med tilskuddet som de ulike saksbehandlere har.

## 1.3 Rapportstruktur

Rapporten består av seks kapitler. I kapittel 2 gir vi en oversikt over Husbankens tilskudd til energiltak, samt bakgrunn for og bruk av ordningen.

I kapittel 3 redegjør vi for kommunenes erfaringer med Husbankens tilskudd til energiltak i kommunale utleieboliger, sykehjem og omsorgsboliger.

I kapittel 4 gir vi en vurdering av Husbankens forvaltning av tilskuddsordningen.

I kapittel 5 gir vi vår vurdering av måloppnåelse, før vi i kapittel 6 gir forslag til forbedringstiltak som kan styrke måloppnåelsen

## 2. Om tilskuddsordningen for energiltak

*Husbanken overtok forvaltningen av tilskuddsordningen for energiltak til kommunale utleieboliger fra Enova i januar 2023, og ordningen ble da utvidet til å gjelde sykehjem og omsorgsboliger. Formålet med ordningen er å bidra til energibesparende oppgraderinger av kommunalt eide bygg. Målet er at oppgraderingene skal bidra til lavere energiutgifter og bedre bygg for de som bor der. Ordningen er svært populær blant kommunene. Det har skjedd flere endringer siden Husbanken overtok tilskuddsordningen, hvor blant annet tildelt sum har økt.*

### 2.1 Bakgrunn for tilskuddsordningen

I 2021 økte strømprisene i Norge og Europa kraftig. Strømprisene i 2021 var de høyeste målt noensinne, før prisene igjen nådde nye høyder i 2022 (SSB, 2023). Som et av flere tiltak for å være bedre rustet for lignende prissjokk, samt en bevegelse i retning av en grønnere fremtid, valgte regjeringen i 2022 å innføre tilskudd til energiltak i kommunalt eide utleieboliger. Tilskuddet skulle gå til tiltak som reduserer energibehovet i utleieboligene.

Ordningen om tilskudd til energiltak i kommunalt eide boliger har siden opprettelsen i 2022 gjennomgått flere endringer. I 2022 var Enova forvalter av ordningen som da kun omfattet energitilskudd til kommunale utleieboliger. Enova har også flere andre støtteordninger knyttet til energi-effektivisering av boliger og bygg. Fra og med 1. januar 2023 overtok Husbanken ansvaret for ordningen, og energitilskuddet ble utvidet til å også omfatte omsorgsboliger og sykehjem. Tilskuddsordningen gjelder dermed for kommuner og kommunale foretak (KF).

Formålet med ordningen er å bidra til energioppgraderinger av kommunalt eide utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Målsettingen er at de energibesparende oppgraderingene og justeringene skal bidra til lavere energiutgifter og generelt sett bedre bygg for de som bor der, uten at husleien økes.

Under Husbankens forvaltning har det skjedd flere endringer i tilskuddsordningen. Rapportering og utbetaling skjer blant annet etter at energiltaket i bygget er ferdigstilt og kommunen har dokumentert at tiltaket er gjennomført. Kommunen må dermed rapportere hvilke tiltak som er gjennomført, hvilke boliger det er gjort tiltak i og hva som er forventet redusert energibehov, basert på tall fra beregningsmodellen.

I tillegg har det vært endring på kravene om når energiltaket skal være ferdigstilt. Under Enovas forvaltning hadde kommunene tre år på å ferdigstille tiltaket, noe som ble redusert til ett kalenderår da Husbanken overtok forvaltningen av ordningen i 2023. Dette har igjen blitt endret i 2024, slik at kommuner som får tilsagn om tilskudd normalt skal ferdigstille tiltakene slik at tilskuddet blir utbetalt innen 1 år fra tilsagnet er gitt.

Summen av tildelinger har økt de siste to årene. I 2023 fikk Husbanken tildelt 263,7 millioner kroner til ordningen. I 2024 har rammen økt til 400 millioner kroner. Prosjektperioden før utbetaling har også blitt utvidet. I 2023 måtte prosjektene gjennomføres innen samme år, mens midlene for 2024 må utbetales innen 2025. To tredeler av rammen skal gå til kommunale utleieboliger. Den siste tredelen skal gå til tiltak i omsorgsboliger og sykehjem. I regjeringens forslag til statsbudsjett kommer det frem at tilskuddsordningen er sentral i regjeringens satsing på energieffektivisering i bygg (Regjeringen, 2024). Det gir også et forvarsel om at tilskuddsordningen er tenkt videreført til 2025 med 300 millioner kroner.

I mai 2024 ble det innført ytterligere endringer i forskriften. Endringene kom på bakgrunn av en høring den 8. mars 2024 der Kommunal- og distriktsdepartementet foreslo endringer (Regjeringen, 2024). Høringsforlaget anbefalte en justering for å sikre at utbetalingene har en øvre ramme på 50 prosent av de faktiske kostnadene. Tidligere ble tilskudd utbetalt med utgangspunkt i en støtteutmåling basert på normerte verdier. Departementet viste til at de hadde kjennskap til tilfeller der utbetalingene basert på normerte verdier utgjorde opp mot 100 prosent av de faktiske kostnadene, hvilket strider med formålet til ordningen (Regjeringen, 2024). Hensikten med tilskuddsordningen er at den skal gi kommuner insentiver til å prioritere energiltak, og ikke betale for de i sin helhet. Forslaget om at man kunne få dekket 50 prosent av faktiske kostnader, ikke

normerte kostnader ble vedtatt og endringene til forskriften trådte i kraft 12. mai 2024.

## 2.2 Om tilskuddsordningen

Kommuner og tilhørende foretak kan søke en rekke tiltak og få dekket inntil 50 prosent av de faktiske utgiftene. Tilskuddet skal gå til tiltak som reduserer behovet for kjøpt energi og til tiltak som produserer egen fornybar energi. Kommunen kan ikke søke om tilskudd til prosjekter som allerede er igangsatte. Kommunene kan søke tilskudd til følgende energitiltak:

- Etterisolering av yttervegger
- Etterisolering av yttertak/kaldt loft
- Utskifting av vinduer
- Termisk isolering av rør og deler i varmesentral
- Varmepumpe væske-til-vann
- Varmepumpe luft-til-vann
- Solvarmekollektor
- Solceller
- Biokjel for fast brensel

Av Husbankens årsrapport for 2023 fremgår det at etterisolering av tak og vegger og utskifting av vinduer var de mest etterspurte tiltakene for utleieboliger og omsorgsboliger, mens tilskudd til installering av solcellepanel var mye etterspurt for sykehjem.

Kommuner skal benytte seg av Husbankens beregningsmodell for å beregne tilskudd. Denne beregningsmodellen gir en foreløpig utregning som kommunen kan bruke i budsjettprosessen. Beregningene gjøres på bakgrunn av hvilke tiltak som søkes, tiltakets mengde og forventet redusert energibruk. Beregningsmodellen utmåler tilskuddet basert på normerte verdier for redusert energikostnad og kostnad ved å gjennomføre disse tiltakene sammenlignet med standard i markedet.

Søknadsbeløpet er begrenset til fem millioner kroner per prosjekt. Kommunene har imidlertid mulighet til å søke tilskudd til flere ulike prosjekter. Husbanken behandler søknader fortløpende, uten søknadsfrist eller en tydelig prioritering av søknadene. Nye søknader vil bli avslått dersom hele tilskuddsrammen blir fordelt i løpet av året.

Husbankens årsrapport for 2023 viser at ordningen var populær blant kommunene. Både opprinnelig bevilgning og tilleggsbevilgningen (som kom i revidert nasjonalbudsjett) ble disponert raskt. Det anslås at tiltakene det ble gitt tilskudd til totalt tilsvarer en årlig energibesparelse på rett i

underkant av elleve millioner kilowattimer (Husbanken, 2024).

## 2.3 Bruk av tilskuddsordningen

I takt med at den økonomiske rammen for tilskuddsordningen har blitt større, har ordningen bidratt til å finansiere et større antall tiltak. I 2023 omfattet ordningen finansiering til 3 300 enheter, fordelt på 700 kommunale utleieboliger og 2 600 boliger/plasser i sykehjem eller omsorgsboliger. I 2024 var tilsvarende tall nesten 4 400 enheter totalt, fordelt på 1 200 kommunale utleieboliger og 3 200 boliger/plasser i sykehjem/omsorgsboliger.

I 2023 var det 68 kommuner som fikk innvilget tilskudd. I 2024 var antallet 84. Til sammen har 110 kommuner mottatt tilskudd til minst ett tiltak i løpet av 2023 og 2024, som innebærer at litt over halvparten av kommunene som har mottatt tilskudd, mottok tilskudd i begge år.

Det er dermed i underkant av én av tre kommuner i landet som har benyttet seg av tilskudd fra ordningen. Økningen i antall kommuner som mottok tilskudd var på rundt 24 prosent, men av de 84 kommunene som mottok tilskudd i 2024, var halvparten kommuner som ikke mottok tilskudd i 2023.

Høyest andel av tilskuddsmidlene er innvilget til kommuner i sentralitetsklasse<sup>1</sup> 3 (SSB, 2024). 15 kommuner har i gjennomsnitt mottatt 4,5 millioner kroner til ulike tiltak. I sentralitetsklasse 2 står Bergen for det vesentligste av tiltakene med 39 millioner kroner av innvilgede midler, jf. Figur 2-1. Samtlige tiltak i 2024 gjelder kommunale utleieboliger. Dette utgjør rundt 35 prosent av de totale midlene innvilget til kommunale utleieboliger. Bergen er også kommunen med flest tiltak. De 39 millionene er innvilget fordelt på 32 tiltak, jf. Tabell 2-2. Dette er også kommunen som har gjennomført flest tiltak totalt sett. I sentralitetsklasse 3, er Stange kommune høyest med 24 millioner kroner i tilskudd, fordelt på 15 tiltak. Molde, Kvinesdal og Lom har høyest tilskudd i sentralitetsklasse 3, 4 og 5.

Ved å kun se på kommunale utleieboliger, er Oslo, Bergen, Stange, Vefsn, Rennebu og Røyrvik øverst på listen over høyest tilskudd i 2024 for kommunale utleieboliger. For sykehjem og omsorgsboliger er Oslo, Hamar, Stange, Molde, Kvinesdal og Lom øverst i de ulike sentralitetsklassene.

<sup>1</sup> SSB (2024). Standard for sentralitet. <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128/korrespondanser/1417>



Tabell 2-1: Innvilgede beløp i 2024

Sentralitets-klasse	Sum	Antall kommuner tildelt midler	Gjennomsnitt pr kommune
1	15 500	1	7 750
2	47 500	5	8 000
3	71 000	15	4 500
4	65 000	23	2 500
5	55 500	23	2 500
6	18 500	12	1 500

Beløp i 1 000 kroner. Kilde: Husbankens statistikk over søknader og tildelinger

Tabell 2-2: Høyest tilskudd og flest tiltak per sentralitetsklasse i 2024

Sentralitetsklasse	Høyest tilskudd	Flest tiltak
1	15 500	8
2	39 000	32
3	24 000	15
4	12 500	11
5	15 000	5
6	3 000	6

Beløp i 1 000 kroner. Kilde: Husbankens statistikk over søknader og tildelinger

Tabell 2-3: Innvilgede beløp i 2024, kommunale utleieboliger

Sentralitets-klasse	Sum	Antall kommuner tildelt midler	Gjennomsnitt pr kommune
1	12 000	1	12 000
2	41 500	3	14 000
3	23 500	10	2 500
4	11 000	15	750
5	15 500	15	1 000
6	7 500	6	1 500

Beløp i 1 000 kroner. Kilde: Husbankens statistikk over søknader og tildelinger

Tabell 2-4: Høyest tilskudd og flest tiltak per sentralitetsklasse i 2024 for kommunale utleieboliger

Sentralitetsklasse	Høyest tilskudd	Flest tiltak
1	12 000	7
2	39 000	32
3	12 500	12
4	2 000	5
5	2 500	5
6	2 500	6

Beløp i 1 000 kroner. Kilde: Husbankens statistikk over søknader og tildelinger

Tabell 2-5: Innvilgede beløp i 2024, sykehjem og omsorgsboliger

Sentralitets-klasse	Sum	Antall kommuner tildelt midler	Gjennomsnitt pr kommune
1	3 500	1	3 500
2	6 000	3	2 000
3	47 000	12	4 000
4	54 500	18	3 000
5	40 500	15	2 500
6	10 500	7	1 500

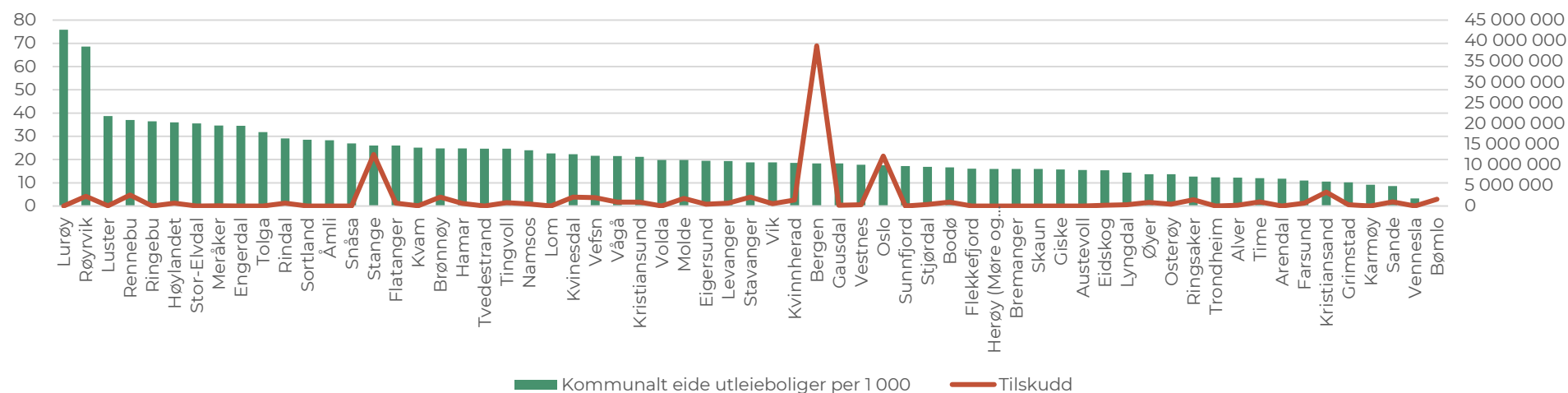
Beløp i 1 000 kroner. Kilde: Husbankens statistikk over søknader og tildelinger

Tabell 2-6: Høyest tilskudd og flest tiltak per sentralitetsklasse i 2024 for sykehjem og omsorgsboliger

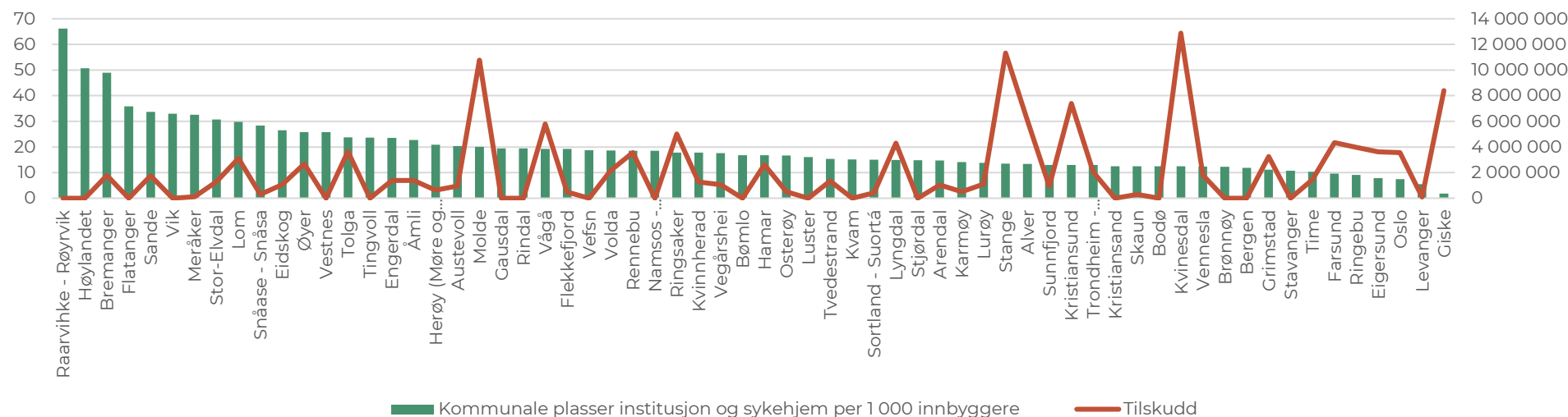
Sentralitetsklasse	Høyest tilskudd	Flest tiltak
1	3 500	1
2	2 600	3
3	11 500	7
4	11 000	7
5	13 000	5
6	3 000	6

Beløp i 1 000 kroner. Kilde: Husbankens statistikk over søknader og tildelinger

Figur 2-1: Tilskudd til kommunale utleieboliger i 2024 og kommunalt eide utleieboliger per 1 000 innbyggere



Figur 2-2: Tilskudd til sykehjem og omsorgsboliger i 2024 og antall kommunale plasser i institusjon og sykehjem per 1 000 innbyggere



## 2.4 Tilgrensende tilskudd til energitiltak

Enova har flere tilgrensende støtteordninger knyttet til energieffektivisering av boliger og bygg. Enovas støtteordninger for boliger og bygg dekker mange av tiltakene i Husbankens tilskudd til energitiltak, men Enova tilbyr også noen boligtiltak som ikke er inkludert i tiltakslisten. Mange av disse tiltakene er imidlertid hun tilgjengelig for private husholdninger, og ikke kommunale bygg.

Tiltak til private husholdninger som gir støtte fra Enova, men som Husbanken ikke gir støtte til, er blant annet installasjon av balansert ventilasjon og pris- og effektstyrt energilagringssystem (Enova, 2024). Enova bidrar med inntill 5 000 kroner i støtte ved installering av balansert ventilasjon. Med et balansert ventilasjonsanlegg vil varmen fra den gamle luften blir overført til ny luft, noe som gjør at det ikke er behov for ekstra energi til å varme friskluften.

Pris og effektstyrt energilagringssystem for boliger gjør det mulig å styre de største energilagrene i boligen i sanntid etter strømpris og husets totale strømbruk. Varmtvannstanken, varmekabler og elbil er de største energilagrene i boligen. Gjennom støtteordningen til Enova kan man få inntil 10 000 kroner i støtte til pris- og effektstyrt energilagringssystem.

system. Enova gir også inntil 4 000 kroner i støtte til smart varmtvannsbereider. Denne vil ikke redusere energibruken, men den kan bidra til lavere strømutgifter ved at oppvarmingen skjer i perioder på døgnet med lavest pris. Ved oppgradering av bygningskroppen kan private husholdninger motta inntil 150 000 kroner (ENOVA, 2016).

Som følge av ekstraordinære strømutgifter ble en midlertidig ordning for energitilskudd til næringslivet innført. Energitilskuddsordningen ga blant annet støtteberettigede tiltak til luft-til-luft varmepumpe og energistyrings- og målings-systemer. Luft-til-luft varmepumpe henter varme fra luften ute og blåser den inn i boligen, og er den vanligste typen varmepumpe i Norge. Tiltaket er effektivt for å redusere energiutgiftene, det er en rimelig løsning som gir god energibesparelse. Blant energistyrings- og målingssystemer var både EOS og SD-anlegg inkludert i tilskuddsordningen. Disse gjør det mulig å redusere energiutgiftene samtidig som strømmettet avlastes på de travleste timene.

Oslo kommune har også en rekke tilskuddsordninger rettet mot klima- og energitiltak, blant disse er det ulike tilskuddsordninger for å etablere ladeinfrastruktur for elektriske kjøretøy. For eksempel kan taxisjåfører få inntil 10 000 kroner for kjøp og montering av ladestasjoner hjemme hos seg selv (Oslo kommune).

## 3. Kommunenes kjennskap til og bruk av tilskuddsordningen for energiltak

*Husbankens tilskudd til energiltak er godt kjent og svært etterspurt blant kommunene. Kommunene opplever ordningen som pedagogisk og enkel å bruke. Etterisolering av tak og vegger, utskiftning av vinduer og solceller er de mest brukte energiltakene. Blant kommunene som ikke velger å søke tilskudd til energiltak er trang kommuneøkonomi hovedårsaken.*

### 3.1 Kjennskap til tilskuddsordningen

Husbankens tilskuddsordning til energiltak er godt kjent blant mange kommuner (Figur 3-1). Dette gjenspeiles også i at tilskuddet har vært svært etterspurt av kommunene; i underkant av én av tre kommuner i landet som har benyttet seg av tilskudd fra ordningen.

Kommunene henter informasjon om ordningen fra flere kilder, hvorav den viktigste er informasjon mottatt direkte fra Husbanken gjennom kommunekontakter og nyhetsbrev.

Nyhetsbrev fra Husbanken fremheves som en viktig informasjonskilde. I nyhetsbrevene informeres det blant annet om tilskuddet, søknadsprosessen og tilgjengelige midler.

I tillegg er Husbankens kommunekontakter viktig da de har direkte kommunikasjon med kommunene om Husbankens virkemidler, inkludert tilskuddet til energiltak for kommunale bygg. Flere kommuner oppgir at Husbanken jobber målrettet med å sikre at kommunene er klar over muligheten for å få tilskudd, og Husbankens regionkontor beskriver selv at de særlig følger opp kommuner de ser har et stort vedlikeholdsetterslep i kommunale bygg.

Kjennskapet til tilskuddsordningen blant kommunene avhenger i stor grad av interne forhold i kommunen, som kompetanse, organisering og informasjonsflyt, snarere enn kvaliteten på informasjonen fra Husbanken.

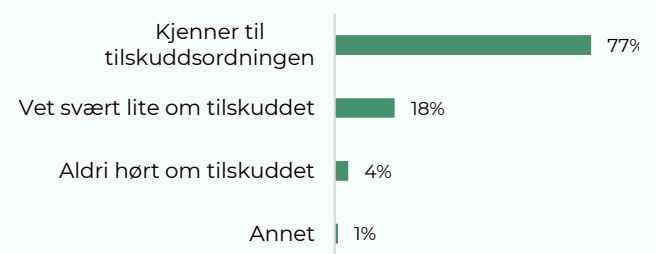
Kommuner som har egne ansatte med kompetanse innen eiendomsforvaltning og energirådgivning, har ofte en fordel når det gjelder å planlegge og prioritere energiltak. Disse kommunene har ofte bedre oversikt over vedlikeholdsbehovene i kommunale bygg og er mer aktive når det kommer til å identifisere og utnytte tilgjengelige støtteordninger.

Enkelte kommuner har utfordringer med å videreformidle informasjon til riktig person internt i kommunen. Dette problemet er særlig knyttet til informasjon som kommer til kommunenes postmottak, hvor kommunen er avhengig av at e-posten videresendes til en relevant person internt.

Videre beskriver Husbankens regionkontor at interessen og engasjementet til medarbeidere i kommunen kan være avgjørende for at en kommune innhenter informasjon og benytter seg av tilskuddsordningen for energiltak. Selv små kommuner med begrensede ressurser utmerker seg ofte når de har en *ildsjel* – en pådriver som ser verdien av tilskuddet og aktivt arbeider for at kommunen prioriterer energibesparende oppgraderinger.

Informasjonen om tilskuddsordningen oppleves som både tilgjengelig og forståelig av de fleste kommuner (Figur 3-2). Denne informasjonen ser ut til å spille en viktig rolle i kommunenes beslutning om å søke tilskudd. Blant kommunene som har benyttet seg av ordningen tilskuddsordningen<sup>2</sup> oppga 23 prosent at informasjonsarbeidet var

Figur 3-1: Kommunenes kjennskap til ordningen



**Kilde: Spørreundersøkelse blant kommuner, gjennomført av Oslo Economics, 2024. «Kjenner du til Husbankens tilskudd til energiltak i kommunale utleieboliger, sykehjem og omsorgsboliger?». N=143.**

<sup>2</sup> Statistikken refererer til respondenter i spørreundersøkelsen

avgjørende for at kommunen søkte tilskudd, mens 20 prosent oppga at det bidro til at de søkte tilskudd raskere. Blant kommunene som ikke har benyttet seg av ordningen oppga 72 prosent at det hadde vært aktuelt. De peker imidlertid på at barrieren for å ta ordningen i bruk hovedsakelig er knyttet til mangel på nødvendige midler.

## 3.2 Søknad, tildeling og saksbehandling

Kommunene og kommunale foretak søker energitilskudd gjennom en elektronisk søknadsløsning på Husbankens hjemmesider og logger seg inn gjennom Altinn. I søknadsportalen legger kommunen inn hvilke eiendommer som skal oppgraderes og som søkes tilskudd til.

Søknadsprosessen oppleves av de fleste kommuner som brukervennlig og velfungerende, med få rapporterte utfordringer. Over 60 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen beskriver prosessen som enkel og intuitiv. Dette indikerer at ordningen er godt tilrettelagt for kommunene som ønsker å søke. Samtidig er det noen kommuner som opplever søknadsprosessen som noe ressurskrevende. Dette begrunnes blant annet med at selve søknadsprosessen er uoversiktlig.

### Valg av energiltak og prioritering av kommunale bygg

Kommunene har ulike prioriteringer knyttet til hvilke bygg de ønsker å søke tilskudd til og hvilke energiltak som velges. Noen kommuner har

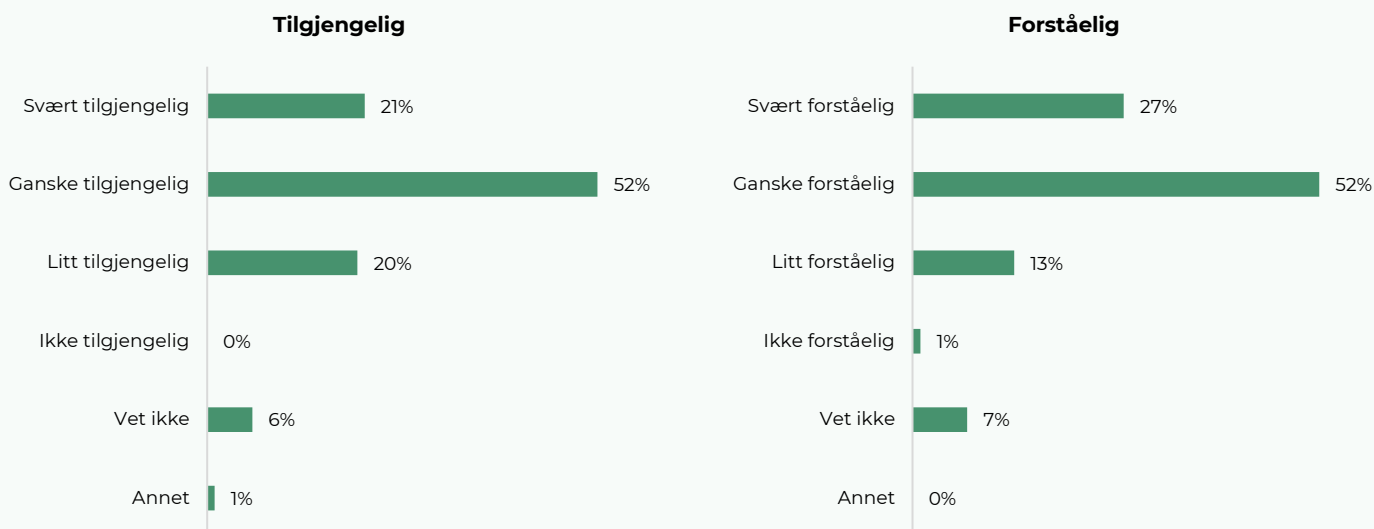
benyttet ordningen for både kommunale utleieboliger og sykehjem og omsorgsboliger, mens andre kun har benyttet den for én type bolig. Valg av type bygg som skal oppgraderes avhenger av boligmassen og tilhørende vedlikeholdsbehov, men også kommunenes vurdering av lønnsomhet i prosjektet.

Flere kommuner oppgir at de gjennomfører tilstandsanalyser for å kartlegge vedlikeholdsbehov i byggene. Behovet for vedlikehold er en viktig faktor i kommunenes prioriteringer av hvilke bygg som skal energieffektiviseres, og hvilke energiltak de skal søke tilskudd om. Energitiltak blir på den måten ofte en integrert del av nødvendige oppgraderinger. Dette bidrar til et økt fokus på energieffektivisering i kommunale prosjekter.

Tilgangen til og prioriteringen av ulike typer bygg i forbindelse med tilskuddsordninger avhenger også i stor grad av kjennskapen til og informasjonen om disse ordningene blant dem som forvalter byggene. Dersom forvaltere av kommunale utleieboliger har inngående kjennskap til tilskuddsordningene, mens de som forvalter sykehjem og omsorgsboliger har begrenset kunnskap om dem, kan dette føre til en skjev fordeling av søknader. Resultatet kan bli at utleieboliger prioriteres oftere og mottar flere midler, ettersom aktørene som styrer disse byggene i større grad benytter seg av mulighetene som tilskuddsordningene gir.

Statistikken viser imidlertid at kommunene til en viss grad favoriserer å energieffektivisere sykehjem og omsorgsboliger. I 2024 var tilsvarende

Figur 3-2: Kommunenes opplevelse av informasjonen om ordningen



Kilde: Spørreundersøkelse blant kommuner, gjennomført av Oslo Economics, 2024. «I hvilken grad anser du informasjonen om tilskuddsordningen som tilgjengelig?» og «I hvilken grad anser du informasjonen som forståelig?». N=135.

tall nesten 4 400 enheter totalt, fordelt på 1 200 kommunale utleieboliger og 3 200 plasser i sykehjem eller omsorgsboliger. Det er også slik at av tilskuddene som er gitt til utleieboliger i 2024, er 35 prosent gått til tiltak i Bergen. Uten Bergens bruk av tilskudd til kommunale utleieboliger ville bruken vært beskjeden for utleieboliger.

Det er varierende hvor mange tilskudd en kommune søker om, men de fleste som søker om tilskudd ønsker å gjennomføre flere tiltak samtidig. Å samle flere tiltak i ett prosjekt gir fordeler knyttet til prosjektarbeid og ressursstyring. Kommunene opplever også at de får en helhetlig tilnærming til energieffektiviseringen av bygget. Ulempen med dette er at kommunene i større grad prioriterer å energieffektivisere noen få bygg grundig, fremfor å fordele midlene og således forbedre flere bygg.

Videre uttrykker flere kommuner at det bør være mulig å søke om støtte til samme type tiltak flere ganger for samme bygg. Dette kan være relevant når det er variasjoner i for eksempel tak- eller vegg-typen tiltaket utføres på, eller dersom kommunen under eller etter prosjektperioden avdekker behov for tilsvarende tiltak i andre deler av bygget. Kommunene understreker viktigheten av å kunne søke om støtte til samme tiltak, forutsatt at de kan dokumentere at det gjelder en annen del av bygget.

### 3.2.1 Vurdering av tiltakslisten

Kommunene opplever tiltakslisten som oversiktlig, og at flere av tiltakene er relevante for deres behov. Mange kommuner velger å gjennomføre flere energitiltak samtidig for å øke energibesparelsene.

#### Etterisolering og utskifting av vinduer er populære energitiltak

Etterisolering av yttervegger, yttertak og utskiftninger av vinduer er de mest brukte energitiltakene (Figur 3-3). For kommunale utleieboliger er det nesten kun disse tiltakene som brukes, og nesten alle kommunene har benyttet seg av utskifting av vinduer.

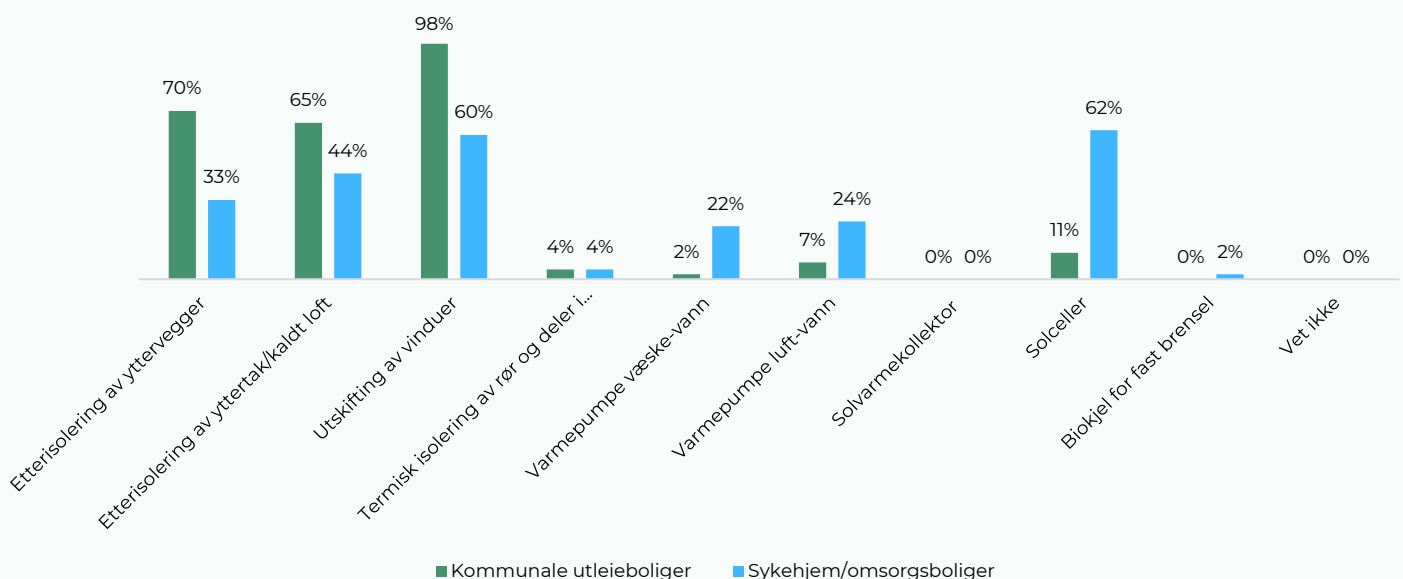
For sykehjem og omsorgsboliger er det mer variert hvilke energitiltak som brukes. Solceller er det mest brukte tiltaket, tett etterfulgt av utskifting av vinduer. I tillegg er det en andel som benytter seg av etterisolering av tak og yttertak, samt ulike typer varmepumper.

Blant kommunene som ikke har benyttet seg av tilskuddsordningen anses samtlige av tiltakene som relevante. Men kommune trekker særlig frem dagens mest brukte tiltak som særlig relevante, i tillegg til termisk isolering av rør og deler i varmesentral, og solvarmekollektor.

#### Årsaker til bruk av energitiltak

Kommunenenes valg av energitiltak er avhengig av bygningstypen, primært på grunn av byggets

Figur 3-3: Andel av kommunene som har benyttet seg av ulike type energitiltak, fordelt på type bygg



Kilde: Spørreundersøkelse blant kommuner, gjennomført av Oslo Economics, 2024. «Hvilke(t) energitiltak har kommunen søkt om tilskudd til når det gjelder kommunale utleieboliger? Sett flere kryss hvis relevant.» og «Hvilke(t) energitiltak har kommunen søkt om tilskudd til når det gjelder sykehjem/omsorgsboliger? Sett flere kryss hvis relevant.». N=46 og N=45.

størrelse og egenskaper, bruksformål og økonomiske insentiver.

For sykehjem og omsorgsboliger kan tiltak som solceller være svært lønnsomme og effektive, mens slike tiltak ofte er mindre hensiktsmessige for kommunale utleieboliger. Sykehjem og omsorgsboliger har ofte et høyt og jevnt strømforbruk gjennom hele døgnet, noe som gjør at egenprodusert energi fra solceller kan utnyttes effektivt. Kommunene beskriver at dette bidrar til å redusere driftskostnadene, siden det er kommunen selv som betaler for strømutførelsen. I tillegg har sykehjem og omsorgsboliger større takarealer enn utleieboliger som gjør det mulig å installere flere paneler samtidig som gir økt strømproduksjon og større økonomisk besparelse for kommunen.

For mindre bygninger som kommunale utleieboliger er solceller mindre hensiktsmessige. Disse boligene, som ofte er eneboliger, tomannsboliger eller firemannsboliger, har begrenset takareal og lavere energibehov. Dette gjør at kostnaden per installert enhet blir høy, samtidig som besparelsene i strømforbruket er begrenset. I tillegg beskriver kommunene at det vanligvis er beboerne som betaler strømrregningen i utleieboliger. Kommunen oppnår derfor ingen direkte økonomisk gevinst ved å installere solceller, og de har heller ikke mulighet til å øke leien for å dekke kostnadene. Selv med tilskudd som dekker opptil 50 prosent av investeringskostnaden, blir ikke nødvendigvis slike tiltak lønnsomme for kommunale utleieboliger.

Tiltak som væske- vann og luft-til-vann varmepumper har også begrenset relevans i utleieboliger. En av hovedgrunnene er at mange av disse boligene mangler vannbårne varmesystemer. Å installere vannbåren varme krever investeringer som sjelden er kostnadseffektive i mindre bygninger.

Etterisolering peker seg ut som et mer hensiktsmessig tiltak for kommunale utleieboliger og sykehjem og omsorgsboliger. Kommuner beskriver at særlig kommunale utleieboliger har et betydelig vedlikeholdsetterlep, noe som gjør at etterisolering ofte er svært nødvendig uavhengig av tilskudd. Når kommunen mottar tilskudd til dette formålet, kan etterisoleringen imidlertid gjennomføres mer omfattende og med bedre kvalitet i et energisparingsperspektiv, enn det som ellers ville vært mulig.

For både utleieboliger og sykehjem og omsorgsboliger gir etterisolering også klare fordeler i form av redusert energiforbruk og lavere oppvarmingskostnader for beboerne. Dette bidrar til å forbedre

energieffektiviteten i bygget uten at det kreves store investeringer i avanserte energiløsninger.

### Mange kommuner ønsker seg flere tiltak i tilskuddsordningen

I tillegg til tiltakene som allerede er inkludert på tiltakslisten, peker flere kommuner på tiltak som kan supplere eller utvide dagens tilskuddsordning for energitiltak i kommunale bygg. Noen av disse tiltakene er tett knyttet til eksisterende energitiltak, mens andre representerer helt nye forslag.

Blant tiltakene som er nært relatert til eksisterende energitiltak, nevnes spesielt utskifting av ytterdører og balkongdører. Selv om utskifting av vinduer allerede er inkludert på tiltakslisten, påpeker flere kommuner at dører spiller en tilsvarende rolle når det gjelder å redusere varmetap og forbedre energieffektiviteten i bygg. Ved å inkludere dører i tilskuddsordningen beskriver kommunene at de kan oppnå en mer helhetlig forbedring av bygget.

Videre ønsker flere kommuner at luft-til-luft varmepumper skal inkluderes i tiltakslisten. Kommunene fremhever at luft-til-luft varmepumper kan gi betydelige besparelser i oppvarmingskostnadene for beboerne i kommunale utleieboliger. Luft-til-luft varmepumper er ofte en mer kostnadseffektiv løsning for mindre bygg og kan raskt redusere energiforbruket i boliger uten vannbåren varme.

I tilknytning til etterisolering av vegger og tak, som allerede omfattes av eksisterende ordninger, ønsker enkelte kommunene å inkludere etterisolering av gulv og etasjeskiller. Dette tiltaket er etterspurt for å redusere varmetapet ytterligere.

Videre beskriver kommunene at etterisolering kan gjøre byggene svært tette, noe som kan føre til dårlig innneklima uten tilstrekkelig ventilasjon. Kommunene ber derfor om støtte til ventilasjonssystemer, som eksempelvis balansert ventilasjon. Dette vil bidra til å sikre god luftkvalitet i de kommunale byggene.

Noen av tiltakene kommunene foreslår skiller seg fra de som allerede inngår i eksisterende ordninger. Et av disse er støtte til sekundærsystemer, som å konvertere fra elektrisk oppvarming til vannbåren varme for både romoppvarming og tekniske anlegg. Selv om dette tiltaket krever større investeringer, åpner det for økt fleksibilitet i bruk av energikilder, særlig fornybare alternativer som solfangere eller varmepumper.

Et annet tiltak er energilagring i form av større varmtvannstanker. Kommunene ønsker å ha en mulighet til å lagre overskuddsenergi, særlig i bygg hvor det produseres energi lokalt, for eksempel gjennom solceller.

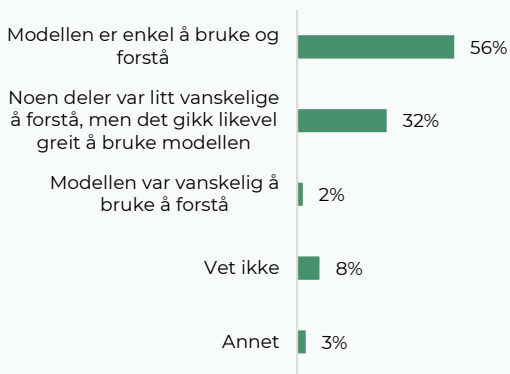
Tilkobling til fjernvarme er også et tiltak enkelte kommuner ønsker å inkludere i tilskuddsordningen. Fjernvarme er en stabil og miljøvennlig energikilde som også kan redusere strømutfgiftene til kommuner.

Videre foreslår kommunene støtte til SD-anlegg og styringssystemer som tiltak som kan bidra til mer kontroll på byggets energiforbruk og -kostnader.

### 3.2.2 Vurdering av beregningsmodellen

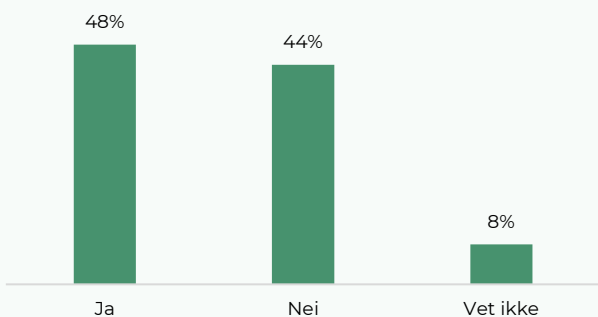
Beregningsmodellen oppleves i hovedsak som enkel og pedagogisk. Blant kommunene i spørreundersøkelsen oppga over halvparten at de opplever at modellen er enkel å bruke og forstå, og rundt en tredjedel opplever at det gikk greit å bruke modellen til tross for at noen deler var litt vanskelige å forstå (Figur 3-4).

Figur 3-4: Kommunenes erfaringer med beregningsmodellen



Kilde: Spørreundersøkelse blant kommuner, gjennomført av Oslo Economics, 2024. «Hvor brukervennlig er beregningsmodellen? Velg alternativet som passer best.». N=73.

Figur 3-5: Kontakt med Husbanken underveis i prosjektgjennomføringen



Kilde: Spørreundersøkelse blant kommuner, gjennomført av Oslo Economics, 2024. «Har kommunen hatt kontakt med Husbanken underveis i prosjektgjennomføringen?». N=73.

Kommunene beskriver beregningsmodellen som enkel ettersom nødvendig input i modellen ofte er lett tilgjengelig for kommunene. For mange av tiltakene er det kun areal som må oppgis, som eksempelvis, antall kvadratmeter av taket som skal etterisoleres. Samtidig påpeker kommunene at de med egne energi- eller bygningsrådgivere har en fordel. Slike ressurser har som regel god oversikt over kommunens bygningsmasse, og derfor bedre oversikt over tallene som trengs i modellen.

Enkelte kommunene foreslår imidlertid frem små justeringer som kunne ha forbedret beregningsmodellen. Å inkludere bygningens alder er en justering som trekkes frem, da energibesparelsen henger tett sammen med byggets alder. Dette ettersom eldre bygninger kan ha dårligere isolasjon og fasade som påvirker energibruken.

En annen mulig forbedring enkelte kommuner ønsker er et mer detaljert skille på ulike bygningsdeler, som for eksempel type vegger og tak. I dag kan modellen samle alle tak eller vegger under en felles kategori. Enkelte kommuner ønsker et skille ettersom kostnadene kan vært ulike og fordi det kan føre til at en kommune ikke kan søke på tiltaket flere ganger. Videre er det uklarerer knyttet til hvordan modellen håndterer verneverdige bygg. Det er usikkert om det finnes spesifikke krav for disse bygningene, eller om de burde hatt særskilte tilpasninger i beregningsmodellen.

### 3.3 Prosjektgjennomføring

I prosjektgjennomføringen har kommunene lite kontakt med Husbanken. Om lag halvparten av kommunene oppgir at de har hatt kontakt med husbanken underveis i prosjektgjennomføringen (Figur 3-5). Kommunene som har vært i kontakt med Husbanken opplever at informasjonen har vært god gjennom hele løpet. I denne fasen består kontakten i hovedsak av praktiske spørsmål knyttet til søknad og utbetaling av tilskuddet, muligheten for å forlenge tidsfrist.

Den største utfordringen til kommunene i denne fasen er at de opplever å måtte kaste seg rundt og være raske for å organisere en prosjektgjennomføring som er innenfor tidsfristen. Dette er fordi de må sikre finansiering, utarbeide anbudsgrunnlag, velge entreprenør, før prosjektering og selve vedlikeholdsarbeidet kan igangsettes og fullføres.

Enkelte kommuner har opplevd det som vanskelig å finne entreprenører til å gjennomføre oppdraget, noe som har utsatt prosjektet ytterligere. Andre utfordringer har vært knyttet til forsinket leveranse av særlig solcellepanel.



Videre beskriver kommunene at den utvidede fristen fra ett til to kalenderår, som ble innført i 2024, har bidratt til å gjøre det lettere å gjennomføre tiltakene. Den utvidede fristen gir også kommunene større fleksibilitet når det gjelder å bestemme prosjektstart. Dette gir kommunene mulighet til å redusere kostnadene ved å flytte prosjektstart til tidspunkter hvor entreprenører har mindre å gjøre, og prisene er lavere.

Når kommunen har valgt entreprenør og arbeidet er i gang, opplever mange at prosjektgjennomføringsfasen forløper relativt enkelt. Det er få utfordringer i denne fasen og kommunene trenger derfor lite bistand fra Husbanken. Likevel fremhever kommunene at Husbanken er tilgjengelig og imøtekommende dersom spørsmål eller problemer skulle oppstå, og de opplever at veiledning og støtte er lett tilgjengelig når det er behov for det.

### 3.4 Rapportering og utbetaling

Rapportering og utbetaling skjer etter at energitiltaket i kommunale utleieboliger, sykehjem eller omsorgsboliger er ferdigstilt. Kommunen skal rapportere hvilke tiltak som er gjennomført, hvilke bygninger det er gjort tiltak på, og hva som er forventet reduksjon i energibehov.

Søknad om utbetaling gjøres via Altinn eller i brevformat. Husbanken betaler deretter ut 50 prosent av tiltakenes faktiske dokumenterte kostnader. Søknaden om utbetaling skal inneholde dokumentasjon på at tilskuddet er benyttet i tråd med tilskuddsvedtaket, det vil si at reduksjonen i energibehov må tilsvare det som er kravet i tilskuddsordningen. Dersom tiltaket er endret, for eksempel antall boliger med energibesparende oppgraderinger, må kommunen sende inn en korrigeret beregning. Husbanken har rett til å omgjøre vedtaket om å gi tilskudd, eller kreve at tilskuddet betales tilbake dersom vilkårene i tilskuddsvedtaket ikke er oppfylt.

Dokumentasjonskravene oppleves generelt som enkle å forstå for kommunene. Det tydeliggjøres ved at det kun er noen få kommuner som har behov for informasjon og veiledning knyttet til dokumentasjonskravene. Blant kommunene som trenger veiledning for å få til dokumentasjonskravene påpeker enkelte at saksbehandlere i Husbanken gir svar som kan være uklare.

Flere kommuner trekker imidlertid frem at det kan være ressurskrevende å oppfylle dokumentasjonskravene. Dette skyldes at det er mye informasjon som skal sammenstilles, at prosjektrengskapet må

være tydelig på hvilke kostnader som tilhører ulike tiltak, samt at revisor må involveres og ordfører må signere.

De fleste kommunene opplever utbetalingsprosessen som enkel og pedagogisk, men at det er behov for noe tydeligere informasjon og veiledning om dokumentasjonskrav og revisorkrav, samt hvem som har fullmakt til å signere. Når det gjelder prosjektrengskapet er det noe usikkerhet knyttet til hvordan kostnader skal dokumenteres. Usikkerheten knyttet til revisorkrav kommer som følge av at prosjektet gjennomføres til fastpris og de ønsker en oppklaring av hva en revisor faktisk må vurdere og godkjenne. Videre uttrykker enkelte kommuner det som unødvendig at ordfører må signere en på utbetalingsblanketten, mens andre kommuner ikke har forstått dette kravet før de har fått beskjed om feil ved signering av Husbanken.

Selv om de fleste prosjekter blir gjennomført til avtalte kostnader og det beregnede tilskudd stemmer overens med betalingen, er det fortsatt en del kommuner som ikke har oversikt over dette. Spesielt når det gjelder solceller, viser spørreundersøkelsen at det er større avvik fra de faktiske utbetaling sammenlignet med de andre tiltakene.

### 3.5 Barrierer for bruk av tilskuddsordningen

Eventuelle barrierer kan være med på å forhindre kommuner i å søke om støtte, og det er dermed avgjørende å identifisere disse for videre utvikling av ordningen.

Hovedårsaken til at kommuner ikke benytter seg av tilskuddsordningen er knyttet til økonomi, dette gjelder både for kommuner som har og ikke har benyttet seg av tilskuddsordningen. Av de som ikke har benyttet seg av tilskuddsordningen svarer 68 prosent at kommunen ikke har hatt nødvendige midler til å starte prosjekter som krever egenandel eller forarbeid før tilskudd (Figur 3-7). I søknadsprosessen kan blant annet budsjettprioritering være en utfordring, hvor kommunene ofte budsjetterer som om de får tilsagn om tilskudd.

Kommuneøkonomi virker som en barriere for å søke på ordningen, men også for å få gjennomført tiltaket. Trang kommuneøkonomi gjør det vanskelig å opprettholde vedlikehold av kommunale bygg, og fører til at energibesparende oppgraderinger blir nedprioritert. Kommunene er nødt til å bruke sine tilgjengelige midler på vedlikehold av bygninger, for eksempel ved reparasjon av gamle kjøkken og bad. Enkelte kommuner peker også på at de kanskje er nødt til å trekke søknader de har fått tilsagn på ettersom den

pressede økonomien i kommunen har ført til at de ikke har gått gjennom i egen administrasjon.

Mangel på interne ressurser fremheves også som en barriere for bruk av tilskuddsordningen. Enten har ikke kommunene nok ressurser til å søke på tilskudd, eller så har ressursene hos kommunen ikke nok kapasitet til å søke på flere tilskudd. Mangel på intern kapasitet har ført til at noen kommuner har leid inn konsulenter til å hjelpe til.

Selv om tidsfristen for å gjennomføre prosjektet er utvidet fra 2023, oppleves den fortsatt som for kort for kommunene. Enkelte kommuner peker på at de korte fristene fører til at en god del tiltak ikke blir gjennomført eller at de blir gjennomført på en dårligere måte fordi det blir mer utfordrende å planlegge og forberede tiltakene.

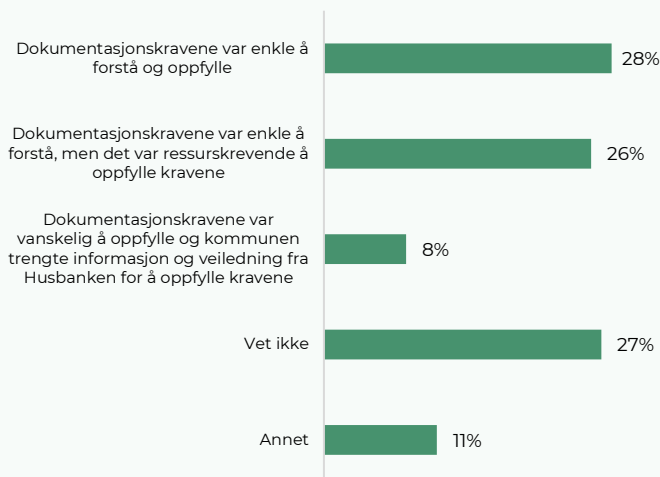
Mangel på tilgjengelige midler i tilskuddsordningen er også en årsak til at kommuner ikke søker om tilskudd. I 2024 har Husbanken åpnet opp for å

fordele midlene tiltenkt kommunale utleieboliger til sykehjem og omsorgsboliger ettersom det ikke var midler igjen for disse boligene. Enkelte kommuner beskriver at kommunen ikke hadde kapasitet da det senere på året har blitt åpnet opp for midler fra Husbanken.

Selv om mange kommuner har god kjennskap til tilskuddsordningen til energiltak, er det noen kommuner som ikke har tilstrekkelig med informasjon. For kommuner som ikke har benyttet seg av tilskuddsordningen trekkes kjennskap til ordningen frem som en barriere for å bruke den.

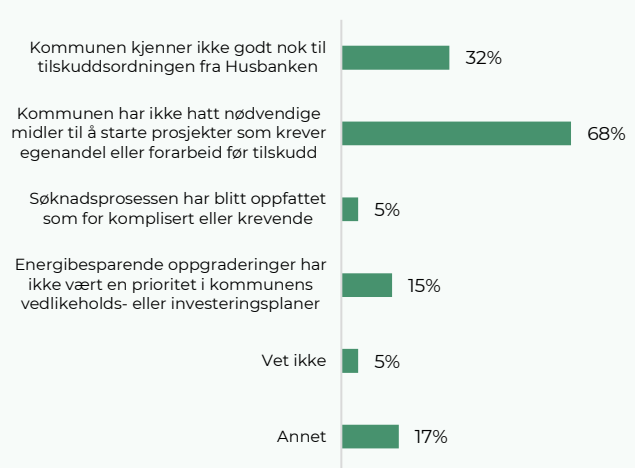
Barrierer for bruk av tilskuddsordningen kan også være knyttet til type bolig. Blant kommunale utleieboliger er koordinering en utfordring. Boligforetak tjener på hvor mye de får i leie, dermed kan det være nødvendig å gjennomføre prosjekter puljevis ettersom ikke alle boligene er ledige samtidig.

Figur 3-6: Kommunenes erfaringer med dokumentasjonskravene



Kilde: Spørreundersøkelse blant kommuner, gjennomført av Oslo Economics, 2024. «Hvordan opplevde kommunen dokumentasjonskravene før utbetaling? (F.eks. dokumentasjonen på at tilskuddet er benyttet i tråd med tilskuddsvedtaket)». N=73.

Figur 3-7: Barrierer blant kommuner som ikke har benyttet tilskuddsordningen



Kilde: Spørreundersøkelse blant kommuner, gjennomført av Oslo Economics, 2024. «Hva er årsaken(e) til at kommunen ikke har benyttet seg av Husbankens tilskudd til energibesparende oppgraderinger i kommunale utleieboliger, sykehjem og omsorgsboliger? Sett flere kryss hvis relevant.». N =65.

## 4. Husbankens forvaltning av tilskuddsordningen for energiltak

*Husbanken forvalter tilskuddsordningen på en effektiv og god måte. Regionkontorene har jevnlig kontakt med kommunene og sikrer at relevant informasjon når frem. Husbanken er særlig involvert i informasjonsarbeidet i forkant av søknadsprosessen, samt i utbetalings- og rapporteringsfasen. Den enkle og pedagogiske utformingen av tilskuddet gjør at kommunene sjeldent har spørsmål i løpet av søknads- og gjennomføringsfasen.*

### 4.1 Overordnet om forvaltningen

Da Husbanken overtok ansvaret for tilskuddsordningen for energiltak fra Enova i januar 2023, opplevde flere av Husbankens saksbehandlere overgangen som noe krevende. Husbanken måtte raskt tilpasse seg en ordning de hadde begrenset kunnskap om. Siden da har Husbanken jobbet kontinuerlig for å sikre god forvaltning av tilskuddsordningen, og har gradvis bygget opp nødvendig kompetanse og etablert effektive rutiner.

Kommunene opplever Husbankens forvaltning av tilskuddsordningen som strengere sammenlignet med hvordan Enova administrerte ordningen. Mens Enova opererte med forhåndsutbetaling og mer tillitsbasert rapportering av prosjektkostnader, har Husbanken innført utbetaling etter gjennomført prosjekt og strengere dokumentasjonskrav.

Husbanken har definert formålet med tilskuddsordningen, men regionkontorene har ikke noe system for å sikre måloppnåelse. Det er for eksempel slik at de utgiftene kommunene har i forbindelse med tiltakene, ikke skal legges til leietakers husleie. Dette er imidlertid ikke noe Husbanken kontrollerer, og det er derfor en viss usikkerhet knyttet til hvorvidt dette følges i praksis. Slik ordningen forvaltes i dag er det heller ikke noe fastsatt mål om å sikre at de tiltakene som gir høyest energibesparelse får tilskudd.

### 4.2 Informasjonsarbeid knyttet til tilskuddsordning

Husbanken opplever det som enkelt å nå ut til kommunene med relevant informasjon om tilskuddsordningen. Kommunene har allerede god kjennskap til Husbanken og partene har jevnlig kontakt angående Husbankens virkemidler, inkludert tilskudd til energiltak. Kontakten oppleves som enkel uavhengig av om det er en ny kontaktperson i kommunene Husbanken må forholde seg til.

Informasjon om tilskuddsordningen sin innretning og tilskuddsramme bestemmes og formidles på regjeringens hjemmesider og gjennom fremleggelsen av statsbudsjett, samt revidert nasjonalbudsjett.

Husbanken har sjeldent kontakt med kommunene knyttet til enkeltsaker, og informasjon om tilskuddsordning skjer som regel i sammenheng med annen informasjon som er relevant for kommunene.

Husbanken sitt nasjonale kontor har det overordnede ansvaret for tilskuddsordningen og har en koordinerende rolle overfor regionkontorene. Husbanken nasjonalt har særlig ansvaret for offentlig tilgjengelig informasjon om tilskuddsordningen på Husbankens hjemmesider og jevnlig oppdateringer av denne.

I tillegg anvender regionkontorene flere kanaler for å informere kommunene om tilskuddsordningen. Informasjonen deles i hovedsak gjennom Husbankens kommunekontakter og nyhetsbrev.

Kommunekontaktene er i direkte kontakt med kommuner via telefon og fysiske møter. De har mulighet til å formidle informasjon om ordningen, svare på spørsmål og oppfordre de til å søke.

Videre sendes informasjon om tilskuddsordningen via Husbankens nyhetsbrev. Nyhetsbrevet sendes ofte til kommunenes offentlige postmottak. Det varierer hvor god denne informasjonsformidlingen er, og avhenger av om e-posten blir videresendt til de relevante kontaktene. Usikkerheten knyttet til om denne informasjonen når ut til aktuelle personer gjør at Husbanken er ekstra tydelige på å formidle denne informasjonen i fysiske møter.

Videre pekes årlige kommunemøter på som en viktig arena for Husbanken å dele informasjon om tiltaksordningen. Husbanken benytter ofte anledningen til å presisere viktigheten av å søke tilskudd tidlig for å øke sjansene for å få tilskudd.

Husbanken beskriver også flere tilfeller hvor kommuner selv tar kontakt med Husbanken for å stille spørsmål knyttet til tilskuddsordningen. Disse kommunene kjenner ofte til tilskuddsordningen fra før og har konkrete spørsmål knyttet til blant annet søknadsprosessen og om spesifikke prosjekter kvalifiserer for tilskudd.

Husbanken opplever at informasjonen når ut til kommunene, og at de får informert bredt både for ledelse og for saksbehandlere i kommunen. Husbanken tar også særlig kontakt med kommuner de vet har et stort vedlikeholdsetterslep i deres kommunale bygg.

### 4.3 Søknadsprosessen og prosjektgjennomføring

Husbanken har opplevd stor pågang fra kommuner som ønsker tilskudd til energiltak. Interessen er størst rundt sykehjem og omsorgsboliger, hvor midlene satt av til disse boligene var brukt opp allerede første dag etter at det ble åpnet for å søke.

Kommunene som søker beskrives som ulike, både når det gjelder kommuneøkonomi og størrelse. Kommunene som søker tilskudd, søker gjerne om støtte til flere prosjekter samtidig. Husbanken beskriver at det er relativt få kommuner som kun har sendt én enkelt søknad, noe som tyder på at kommunene som først tar i bruk ordningen, ser den som en mulighet til å gjennomføre flere tiltak samtidig.

Hovedoppgaven til Husbanken i søknadsprosessen er å behandle søknadene som kommer inn. Utover det skal Husbanken være tilgjengelig for spørsmål fra kommunene knyttet til søknadsprosessen eller prosjektgjennomføringen. Husbanken tilbyr ikke energirådgivning knyttet til valg av energiltak kommunen burde søke på. Saksbehandlere i Husbanken vektlegger at kommunene kjenner sitt eget behov, og har mer energifaglig kompetanse.

De fleste kommuner gjennomfører søknadsprosessen uten behov for bistand fra Husbanken. Dette begrunnes av kommunen med at både beregningsmodellen og søknadsportalen er enkle å forstå og bruke. Spørsmålene kommunene kommer med er som regel knyttet til fasen før kommunen velger å søke eller rapporterings- og utbetalingsfasen.

Det er sjeldent Husbanken gir avslag på søknader fra kommunene. De fleste avslag som gis er begrunnet med at midlene er brukt opp. Andre årsaker til avslag er hjemmelsforhold der det for eksempel har vært en stiftelse som eier boligen og ikke kommunene eller et kommunalt foretak. Videre har noen kommuner fått avslag når de har søkt om energiltak som ikke er en del av tilskuddsordningen, eller søkt om tilskudd til prosjekt som allerede er påbegynt. Enkelte kommuner har også søkt om tilskudd utenfor beløpsgrensen, men i disse tilfellene har Husbanken bedt kommunen om å endre søknaden og levere ny, uten at de mister plassen i køen.

Enkelte avslag Husbanken gir er midlertidige. Husbanken beskriver at enkelte søknader som har fått avslag som følge av at midlene er brukt opp, har fått positivt vedtak på et senere tidspunkt ved at andre kommuners søknader ble trukket eller at midler ble omfordelt fra kommunale utleieboliger til sykehjem/omsorgsboliger. Enkelte kommuner har også fått midlertidig avslag på søknadene som følge av at de har planlagt for lang gjennomførings-tid. Avslaget ble ansett som midlertidig ettersom de måtte avvente å se om det kom inn andre søknader med raskere gjennomføringstid. I slike tilfeller har kommunen fått beskjed om å eventuelt søke igjen i påfølgende år.

Husbankens regionkontor har en begrenset rolle i gjennomføringsfasen og får få spørsmål fra kommunene på dette stadiet. De få henvendelsene Husbanken får handler i hovedsak om at kommunene må trekke søknaden, ofte på grunn av tidsfrister som ikke kan overholdes. Dette skyldes gjerne mangel på entreprenører til å gjennomføre prosjektet eller forsinket leveranse av nødvendig utstyr (ofte solceller).

#### Arbeid med tiltakslistene

Husbankens regionkontorer oppgir at de ikke har noe ansvar for å forvalte tiltakslisten; dette ansvaret ligger hos Husbankens nasjonale kontor.

Regionkontorene har heller ikke energifaglig kompetanse og er derfor ikke i stand til å rådgive kommunene om hvilke energiltak som er egnet for deres behov, men kun videreformidle de tiltakene som er tilgjengelige å søke tilskudd til.

For å styrke saksbehandlingen og informasjonsarbeidet foreslår flere å samle saksbehandlingen på ett regionkontor. Informantene beskriver at dette ville gjort det mulig å bygge opp energifaglig kompetanse på ett sted, noe som igjen kunne gjort det enklere å bistå kommunene med mer faglig tyngde.

## Arbeid med beregningsmodellen

Beregningsmodellen ble overtatt fra Enova da tilskuddsordningen ble overført til Husbanken. Husbankens regionkontor beskriver at det derfor i det første året ble brukt ekstra tid på å kvalitetssikre både søknader og tilhørende beløp. Årsaken til dette var at beregningsmodellen opprinnelig var utviklet for vanlige lånesøknader og inkluderte flere input-variabler som ikke var relevante for denne typen søknader. Husbanken måtte derfor justere modellen for å tilpasse den til det nye formålet.

Utover dette har det vært enkelte mindre feil med beregningsmodellen. En gjentakende feil har vært at matrikkelen ikke stemmer overens med det kommunen søker om. I slike tilfeller ber Husbanken kommunen oppdatere matrikkelen, eller så avviser de søknaden og informerer kommunen om feilen.

Husbanken har også erfart at beregningsmodellen ikke alltid gir treffsikre resultater ved utbetaling. En mulig årsak er at modellen beregner snittpriser i markedet, og ikke tar høyde for geografiske forskjeller. I sør har lavere priser og større konkurranse blant håndverkere ført til at tiltak kan gjennomføres innenfor kostnadsrammene. I distriktene, derimot, kan prisene være høyere, og konkurransen mellom håndverkere er ofte svak eller ikke-eksisterende. Dette gjør det utfordrende å oppnå de prisene som modellen legger til grunn.

Utover dette opplever både Husbankens regionkontorer og kommunene at beregningsmodellen

fungerer godt. Husbankens oppgave er i hovedsak knyttet til å gjøre kontinuerlige justeringer ved feil som dukker opp, og justere kostnadsindeksen jevnlig.

## 4.4 Rapportering- og utbetaling

Husbankens regionkontor har ofte dialog med kommunene i rapporterings- og utbetalingsfasen. Dialogen handler i hovedsak om at kommunene har levert inn mangelfull dokumentasjon eller at det har oppstått en feil ved signering av utbetalingsblanketten. Det er ofte Husbanken som tar kontakt med kommunene for å be om bedre dokumentasjon. For mange kommuner er dette det første direkte kontaktpunktet med Husbanken.

Det mest vanlige problemet knyttet til kommunenes dokumentasjon er prosjektregnskapet. Tilskuddet beregnes basert på tiltakene som gjennomføres og skal være enkelt å rapportere på. Husbanken opplever imidlertid å få dokumentasjon hvor det ikke er tydelig hvilke kostnader som tilfaller hvert enkelt tiltak.

Videre er det en utfordring at dokumentasjonen flere kommuner sender inn mangler signatur fra ordføreren eller en annen representant med fullmakt til å signere. Regionkontorene uttrykker et behov for å styrke veiledningen og informasjonen knyttet til både prosjektregnskapet og å tydeliggjøre hvem som kan signere dokumentasjonen.

## 5. Vurdering av måloppnåelse

*Husbankens tilskudd er et effektivt virkemiddel for å redusere energiforbruk og permanent forbedre byggene for de som bor der. Tilskuddet har ført til at kommunene gjennomfører større og mer omfattende energioppgraderinger enn de ellers ville hatt midler til. I dette kapitlet vurderer vi måloppnåelsen til tilskuddsordningen, og hvilke endringer som kan styrke måloppnåelsen.*

### 5.1 Overordnet om måloppnåelse

I dette kapitlet vurderer vi måloppnåelse gitt kommunens bruk av tiltak, og i hvilken grad energitiltakene i ordningen er de mest effektive å gi støtte til for å nå målene for tilskuddet. I tillegg diskuterer vi om noen tiltak burde fjernes og om andre tiltak/områder bør komme inn under ordningen for å styrke måloppnåelsen.

Det overordnede målet med Husbankens tilskuddsordningen er at kommunen skal gjennomføre energitiltak i eksisterende boliger og bygg som fører til redusert årlig energibehov, eller redusert behov for kjøpt energi. Dette skal føre til reduserte energiutgifter for leietakere og permanent forbedring av bygg, uten at husleien økes.

### 5.2 Bedre bygg

De energibesparende oppgraderingene skal gi en permanent forbedring i bygget i henhold til Husbankens formål med ordningen. En forbedring av bygget kan defineres bredt og inkluderer blant annet bedre inneklima, varmere bygg, lavere energikostnader og redusert støy. Vi vil på denne bakgrunn diskutere i hvilken grad de mest brukte tiltakene forbedrer bokvaliteten, og om andre type tiltak eller sammensetning av tiltak kunne gi en større forbedring av bygget.

Etterisolering av yttervegger, yttertak og utskiftninger av vinduer er samlet sett de mest brukte tiltakene. For kommunale utleieboliger utgjør disse omkring 85 prosent av alle tiltak. For sykehjem og omsorgsboliger er bildet litt annerledes, hvor tiltak som solceller er mer populært sammenlignet med kommunale utleieboliger. I tillegg er det en lavere andel som benytter seg av etterisolering av tak og

yttertak. Utskiftninger av vinduer er også et mye brukt tiltak for sykehjem og omsorgsboliger.

Etterisolering av bygg og utskiftning av vinduer kan gi store forbedringer i energieffektivitet, redusere varmetap og bidra til lavere oppvarmingskostnader. Ved å etterisolere vegger og tak og installere energieffektive vinduer kan bygget oppnå bedre inneklima, samtidig som energibruken reduseres. Det trekker i retning av høy måloppnåelse. Blant kommunene som svarte på spørreundersøkelsen er det også bred enighet om at tiltakene kommunen gjennomfører i utleieboliger, sykehjem og omsorgsboliger forbedrer bygget. Dette ser vi ved at over halvparten av kommunene i vår kartlegging svarer at tiltaket har gitt bedre bygg for de som bor der, og i dybdeintervjuer med informanter fra kommunene beskriver de også at tiltakene gir bedre bygg.

Informanter påpeker imidlertid at graden av forbedring begrenses av at bygget blir for tett etter oppgraderinger, spesielt når ventilasjonsanlegget ikke oppgraderes. I eldre bygg, der ventilasjonssystemet ofte er gammelt og ineffektivt, kan tettere bygningskonstruksjoner føre til dårlig luftkvalitet og utilstrekkelig luftgjennomstrømning. I slike tilfeller kan fordelene ved isoleringstiltakene bli oppveid av ulempene ved utilstrekkelig ventilasjon. Å inkludere et ventilasjonssystem er derfor ofte avgjørende for å sikre at isoleringstiltakene gir de ønskede fordelene for beboerne. Slike tiltak er mest relevante for kommunale utleieboliger, da etterisolering og utskiftning av vinduer i kombinasjon er de mest bruke tiltakene.

Videre har etterisolering av tak og vegger, samt utskiftning av vinduer og dører en støydempende effekt. Disse tiltakene kan derfor også bidra til å forbedre bygget ved at det gir beboerne et roligere innemiljø. Dette er spesielt relevant i kommunale utleieboliger, som ifølge informanter ofte ligger nær trafikkerte veier og andre støykilder. For slike boliger vil støyreducerende tiltak kunne gi ekstra store fordeler for beboerne.

Hvis kommuner fortsetter med å primært etterisolere enkeltelementer som vinduer, vil den totale forbedringen av bygget være størst dersom de gjennomfører en helhetlig etterisolering. Isolering av kun vinduer i et eldre bygg gir for eksempel lite forbedring ettersom ytterveggen fortsatt kan være en kuldebro, som slipper gjennom både kulde og støy. Vindusbyttelse kan likevel være et hensiktsmessig enkelttiltak, selv om det ofte vil være mest effektivt når det kombineres med andre

tiltak. Å etterisolere bygget til TEK-standard er langt mer omfattende og kostnadskrevende enn å gjennomføre et vindusbytte. Videre er kommunale utleieboliger ofte enkeltleiligheter, to- eller firemannsboliger, hvor kommunen ofte har lov til å bytte vinduer, mens etterisolering må bestemmes i et sameie/borettslag. Vindusbytte er således et mer gjennomførbart enkelttiltak for kommunene, og bør bestå som et enkelttiltak, selv om de ville oppnådd best effekt med en helhetlig energi-effektiviserende oppgradering.

Det er likevel slik at selv om helhetlig etterisolering, inkludert ventilasjon, ville gitt høyere måloppnåelse, er det flere begrensninger kommunen står ovenfor. Den største er kommunens økonomi, og kommunen må gjøre harde prioriteringer. De står også ovenfor en avveining mellom å oppgradere færre kommunale bygg, men gjøre det helhetlig, eller oppgradere flere kommunale bygg, men ikke gjennomføre like mange energitiltak. I tillegg har ikke alle kommuner spisskompetanse på energiområdet, noe som kan føre til valg av mindre effektive energitiltak. De kommunene som derimot har egne eiendomsavdelinger og energirådgivere, har ofte en fordel ved at de både ofte har større kontroll på vedlikeholdsbehovene i de kommunale boligene og kan velge de mest passende energitiltakene som passer behovene i den kommunale boligmassen.

Solceller er et mye brukt tiltak på sykehjem og omsorgsboliger, og er et effektivt tiltak for å redusere behovet for kjøpt energi. Enkelte kommuner trekker frem at solceller er særlig nyttig. Dette ettersom disse byggene ofte har store takflater som gir rom for store solcelleinstallasjoner, som kan gi lavere kostnad per installert effekt, og dermed forbedrer lønnsomheten sammenlignet med mindre bygg. I tillegg har sykehjem en bruksprofil som ofte innebærer jevn og høy strømbruk gjennom dagen, for eksempel til belysning, tappevann, medisinsk utstyr og annet temperatuurvhengig forbruk. Dette gjør at de kan utnytte en større andel av egenprodusert solstrøm, og reduserer behovet for å kjøpe strøm fra nettet.

Kommuner installerer sjeldent solceller på kommunale utleieboliger, og informanter begrunner dette med at det sjeldent er et lønnsomt tiltak for kommunen. Det kan gi reduserte energibesparelser for leietakerne, som styrker måloppnåelsen. Likevel påpeker informanter at kommunene ikke anser solceller som en like egnet investering på utleieboligene da solceller er dyrt, og at det sjeldent er en lønnsominvestering for kommunen. Dessuten har ofte kommunale utleieboliger mer akutte behov for etterisolering og nye vinduer. Dette prioriteres foran solceller på bygg med stort varmetap.

Ved å investere i solceller på sykehjem og omsorgsboliger oppnår kommunen reduserte energikutgifter, som direkte tilfaller kommunens budsjett og kan brukes til flere energibesparende oppgraderinger eller andre offentlige formål. Likevel kan denne fordelene for kommunen komme i konflikt med målet om at slike tiltak også skal gi reduserte energikutgifter for beboerne. Det er i hovedsak i de få tilfellene hvor kommuner velger å installere solceller på utleieboliger at dette målet oppnås.

Oppgradering av kommunale utleieboliger, sykehjem og omsorgsboliger kan bidra til at de kommunale eiendommene fremstår som mer moderne, godt vedlikeholdte og energieffektive. Dette gjelder særlig sosiale boliger, som ofte har hatt et negativt rykte; forbedringer i disse kan både styrke kommunens omdømme som utleiende og gi leietakerne et bedre hjem å bo i. Slike tiltak øker ikke bare attraktiviteten til kommunale utleieboliger, men kan også forbedre bomiljøet og trivselen blant beboerne.

## 5.3 Energibesparelse

Effektive tiltak i et energibesparingsperspektiv kan vurderes på ulikt grunnlag. Først og fremst kan tiltaket måles i kr/kWh, men det er også viktig å ta hensyn til hvilke tiltak som etterspørres fra kommuner og hvilke tiltak som er egnet for ulike typer bygg.

Alle energitiltakene som kommunen benytter seg av i kommunale bygg gir en energibesparelse. Det er imidlertid flere kommuner i spørreundersøkelsen som oppgir at andre energibesparende tiltak kunne gitt økt energibesparelse per investert krone. Det inkluderer både tiltak i tiltakslisten og andre energitiltak:

- Solceller
- Helhetlig etterisolering
- Brønnpark, særlig for sykehjem
- Oppgradering av styre/overvåkingssystemer
- Omlegging til vannbåren varme med
  - Væske-til-vann varmpumpe
  - Fjernvarme
  - Brønner
  - Sjøkollektor
- Luft-til-luft varmpumpe (særlig i boligene som ikke er tilkoblet fjernvarme)
- Bytte ventilasjonsanleggene
- Belysning (LeD)

Overordnet kan blant annet solceller som allerede er på tiltakslisten gi høy energibesparelse per krone i støttebeløp, og det er derfor mange kommuner benytter seg av dette tiltaket for sykehjem og

omsorgsboliger. Når det gjelder kommunale utleieboliger kunne solceller vært aktuelt, gitt at bygget ikke har et stort energitap og trenger etterisolering og nye vinduer for å redusere dette.

Utskiftning av vinduer, som er det mest brukte tiltaket i tilskuddsordningen, har det høyeste støttebeløpet per kWh spart (Figur 5-1). Etterisolering av tak og vegger følger deretter med nest høyest støttebeløp per kWh spart. Sammenlignet med tiltak som varmepumpe, termisk isolering av rør, biokjel og varmekollektor, ser det ut til at ordningen samlet sett kunne oppnå høyere måloppnåelse målt i kr/kWh dersom disse tiltakene ble prioritert. Likevel er tiltak som kun er knyttet til oppvarming lite fordelaktig dersom bygget er dårlig isolert og har eldre vinduer. I tillegg bidrar de mest brukte tiltakene til både bedre inn klima og energibesparelse, i motsetning til de øvrige tiltakene. Dette indikerer at bruk av etterisolering og vinduer likevel er gunstig, til tross for et høyt støttebeløp per kWh spart.

Informanter fra kommunene understreker at store vedlikeholdsprosjektene, som gir de store energibesparelsene, sannsynligvis ikke ville blitt gjennomført uten tilskuddet. Dette trekker i retning av at ordningen bidrar til å redusere energibruk eller behovet for å kjøpe energi.

Et annet poeng som informantene trekker frem, er at eldre bygg bør prioriteres høyere når det gjelder energitiltak. Energibesparelsen blir relativt større i

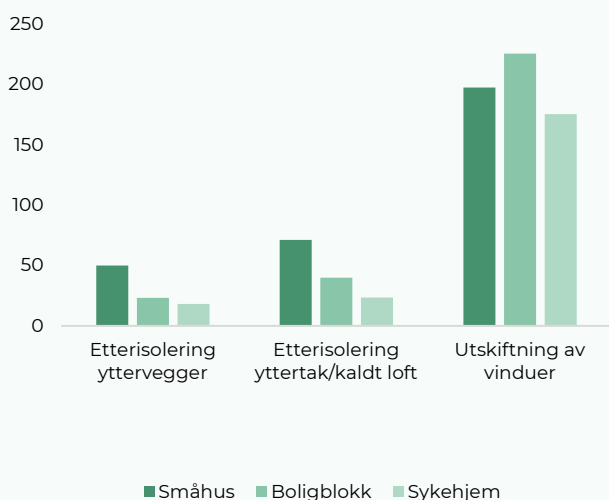
eldre bygninger, da disse ofte har dårligere isolasjon og er mindre energieffektive. Beregningsmodellen som benyttes for å vurdere energibesparelser tar imidlertid ikke hensyn til bygningens alder, noe som kan føre til at beregnede energibesparelser ikke reflekterer det faktiske gevinstpotensialet i eldre bygg. Dette betyr at de potensielle besparelsene for slike bygg kan samlet sett gi en større måloppnåelse når det gjelder å redusere årlig energibehov.

Det er imidlertid slik at kommunen ofte må ta andre hensyn enn høyest energibesparelse når det kommer til valg av tiltak. Dette inkluderer lønnsomhet i investeringene for kommunen, samt hensyn til beboerne i sykehjem og omsorgsboliger. Dette innebærer at tiltak som kan gjennomføres uten å påvirke beboernes opphold – som etterisolering, vindusutskifting og installasjon av solceller – ofte prioriteres høyere enn energibesparende tiltak som krever midlertidig fraflytting.

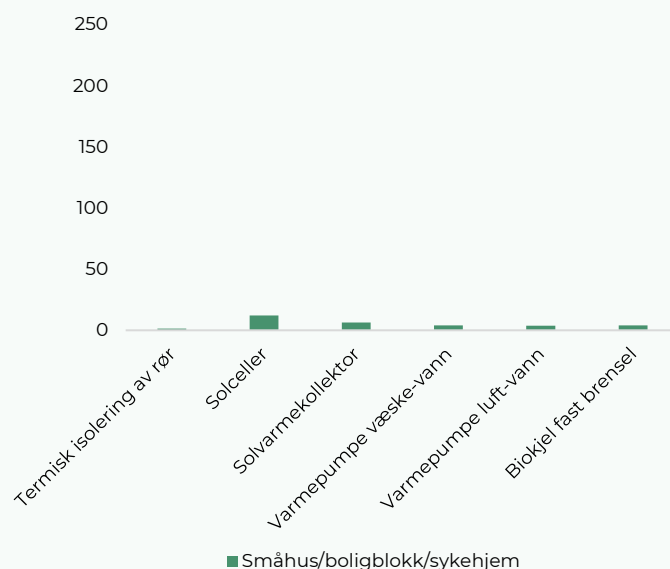
Samlet sett ser det ut til at kommunene har klart å gjennomføre energitiltak som reduserer det årlige energibehovet i bygningene og behovet for kjøpt energi, til tross for utfordringer knyttet til kommuneøkonomi, begrenset energifaglig kompetanse og behovet for å sikre at beboerne slipper å flytte ut.

Det er imidlertid fortsatt muligheter for å øke måloppnåelsen. For eksempel kan eldre bygg prioriteres høyere, da energibesparelsene ofte er

Figur 5-1: Støttekrone/kWh for tiltak som bedrer inn klima og gir energibesparelse



Figur 5-2: Støttekrone/kWh for tiltak som gir energibesparelse



Kilde: Tallene er basert på satsene i beregningsmodellen fra 2024



større i slike bygninger. I tillegg kan installasjon av solceller, gi ekstra besparelser og redusere behovet for kjøpt energi.

## 5.4 Samlet vurdering av måloppnåelse

Tilskuddet til energiltak har bidratt til at kommunen har et sterkere fokus på energi enn tidligere når det gjelder vedlikehold av kommunale bygg. Informanter beskriver at med ekstra midler tilgjengelig, vurderes energiltak systematisk i forbindelse med ordinært vedlikehold av kommunale eiendommer, inkludert utleieboliger, sykehjem og omsorgsboliger. Dette innebærer at bygg som allerede står på vedlikeholdsplanen nå får energiforbedringer som del av oppgraderingen. Noe som både reduserer de langsiktige driftskostnadene og forbedrer byggene.

Tilskuddet har også ført til at kommunene gjennomfører større og mer omfattende energioppgraderinger enn de ellers ville hatt midler til, og kan nå realisere flere energiltak samtidig. Informanter fremhever at tilskuddet gjør det mulig å unngå en «likt mot likt»-strategi, som ville vært vanlig uten tilskudd. Eksempelvis ville kommunen ellers valgt en tynnere isolering eller vinduer av lavere kvalitet for å redusere investeringskostnader. Tilskuddet muliggjør nå valg av tykkere isolasjon og vinduer med bedre energiytelse. Tilskuddet fungerer derfor som en drahjelp for kommunen, som kan heve kvaliteten på oppgraderingene og implementere løsninger som ellers ville vært for kostbare. Ordningen setter også høyere minimumskrav til energistandard, noe som sikrer at alle prosjekter som mottar støtte oppfyller strenge krav til energiytelse.

Med økte ressurser kan kommunen dessuten gjennomføre flere energiltak i samme bygning, noe som bidrar til en bedre energistandard samlet sett. Informanter understreker også at de største prosjektene, med potensial for betydelige energibesparelser, ikke ville blitt realisert uten tilskuddet.

Tilskuddet har også ført til at energibesparende tiltak gjennomføres raskere enn kommunen ellers ville hatt kapasitet til. Informanter fra kommunene peker på at de nå kan fremskynde planlagte oppgraderinger og prioritere energiltak tidligere i prosessen, noe som bidrar til en mer effektiv fremdrift i vedlikeholdsarbeidet. Dette betyr at energibesparende tiltak ikke bare blir utført raskere, men også at etterspørselen etter slike oppgraderinger fordeles mer jevnt over tid. Dette er gunstig, særlig med tanke på eventuelle fremtidige krav om energistandard i bygg, ettersom mange

kommunale bygg da allerede vil oppfylle kravene gjennom tidligere gjennomførte oppgraderinger.

I vurderingen av måloppnåelse er et relevant spørsmål å stille om energioppgraderingene i de kommunale byggene ville blitt gjennomført uten tilskudd. Flertallet av informantene sier i intervju at energiltaket ikke ville blitt gjennomført, eller i mye mindre skala enn det ble. Svarene fra spørreundersøkelsen er imidlertid litt mer nyanserte. På spørsmålet «Hvor sannsynlig er det at ett eller flere av de energibesparende tiltakene dere har fått tilskudd til ville blitt gjennomført uten tilskudd?», svarer 11 prosent at det er svært sannsynlig, 44 prosent av kommunene at det er litt sannsynlig, mens i underkant av 40 prosent svarer at det ikke er sannsynlig.

Av de om lag 10 prosent av kommunene som sa at tilskuddet ikke var nødvendig for å gjennomføre energibesparende tiltak varierte begrunnelsen. Flere kommuner oppga at tiltakene ikke var nødvendige på grunn av at et umiddelbart behov for vedlikehold av byggene. Informanter fremhevet for eksempel at det var et konkret behov for rehabilitering av vinduer og dører på sykehjem, et tiltak som ville vært gjennomført uten støtte. Andre kommuner trekker frem ENØK-tiltak i kommunale boliger som et sentralt fokusområde, og at energiltaket derfor ville blitt gjennomført uavhengig av tilskudd. Andre kommuner nevnte at investeringen i solcelleanlegg ville blitt gjennomført uten tilskudd siden kommunen har dette som satsningsområde, med et ønske om å sikre seg mot høye strømpriser ved et potensielt energiunderskudd i regionen i fremtiden. De fremhever at solceller gir forutsigbarhet for strømprisene, men legger likevel til at de hadde investeringen i flere solceller og på flere bygg med tilskudd.

Det var imidlertid slik at over 85 prosent svarte at det er litt sannsynlig eller ikke sannsynlig at de energioppgraderende tiltaket ville blitt gjennomført uten tilskuddet. Dette indikerer at tilskuddet har hatt en direkte innvirkning på både omfanget og realiseringen av flere prosjekter, men også at noen av tiltakene kunne vært gjennomført uten støtte, men kanskje i redusert form.

Litt under halvparten av kommunene i spørreundersøkelsen svarte at det var litt sannsynlig at ett eller flere av de energibesparende tiltakene de hadde fått tilskudd til, ville blitt gjennomført uten støtten. Det var flere begrunnelser for dette. Flere kommuner oppga at de ikke hadde gjort grundige beregninger på alternative finansieringsmuligheter, men at energibesparende tiltak likevel ville vært nødvendige på grunn av kravene som kommer med det kommende bygningsenergidirektivet.

Andre kommuner trakk frem at enkelte tiltak var allerede i prosjekteringsfasen da tilskuddet ble søkt, og dermed var det ikke sikkert at tiltakene ville blitt utsatt selv uten ekstern støtte. Eksempler på dette var oppgradering av vinduer og installasjon av varmepumper i omsorgsboliger, ettersom de eksisterende varmepumpene var defekte, og bygningene ble oppvarmet med el-kjel. I slike tilfeller ville energibesparende tiltak uansett vært nødvendige. Tilskuddet gjorde det imidlertid mulig for flere kommuner å gjennomføre tiltakene i større omfang enn opprinnelig planlagt.

Kommuner hadde i flere tilfeller gjennomført det energioppgraderende tiltaket, men at det trolig hadde prioritert et annet kommunalt bygg, som skoler eller barnehager. Dette trekker i retning av høyere måloppnåelse ettersom Husbankens overordnede mål er å ha egnede bygg for beboerne. Samtidig trekker flere kommuner frem at de ville gjennomført energitiltaket, men at tilskuddet gjorde det mulig for å stille strengere krav til energi-ytelse i de utførte tiltakene, som for eksempel å oppgradere bygningene til bedre U-verdier enn det som opprinnelig var planlagt.

En annen effekt av tilskuddet var at det fremskyndet gjennomføringen av tiltak som ellers ville blitt utsatt over flere år, spesielt når det gjaldt oppgradering av kommunale utleieboliger. Tiltakene ville blitt gjennomført, men trolig over en lengre tidsramme og i konkurranse med andre vedlikeholdsprosjekter, dersom det ikke hadde vært for tilskuddene.

Under 40 prosent av kommunene svarte at det ikke er sannsynlig at ett eller flere av de energibesparende tiltakene de har fått tilskudd til, ville blitt gjennomført uten tilskudd. Informantene begrunner dette hovedsakelig med at mange tiltak ikke ville blitt satt i gang på det tidspunktet de ble gjennomført, og at tilskuddet har tvunget frem tiltakene. Flere kommuner påpeker at selv om noen tiltak kanskje ville blitt gjennomført på sikt, ville de store prosjektene som gir betydelig energisparing, ikke vært mulig uten tilskudd.

En gjennomgående forklaring på hvorfor tilskuddene har vært avgjørende, er kommunenes økonomiske situasjon. Flere informanter beskriver at kommunene har en presset økonomi, og at tilskuddene har gjort det mulig å ta nødvendige "løft" i energisparingstiltakene. Uten tilskudd ville det vært vanskelig å sette av nok midler til disse prosjektene, da budsjettet ofte er stramt, og andre prioriteringer veier tyngre. Mange kommuner påpeker at de har en økonomi som krever strenge prioriteringer, og at det er behov for tiltak med kort tilbakebetalingstid, som kan rettfærdiggjøres i

forhold til driftskostnader. Det er derfor et klart behov for tilskudd for å sikre at store investeringer i energiutnyttelse blir gjennomført, ettersom disse ikke nødvendigvis gir umiddelbar økonomisk gevinst for kommunen.

Tilskudd gjør det også lettere for kommunene å forsvare pengebruken overfor politiske beslutningstakere. Når store prosjekter kan delvis finansieres gjennom eksterne midler, er det enklere å argumentere for investeringene, og kommunene får enklere politisk støtte. Uten slike tilskudd ville det vært vanskeligere å rettfærdiggjøre pengebruken på energibesparende tiltak, spesielt når kommunene har andre akutte behov. Dette kan bidra til å sikre at nødvendige investeringer faktisk blir gjennomført, selv om de ikke alltid gir umiddelbar økonomisk avkastning for kommunen.

Når tilskudd kan dekke en betydelig andel av kostnadene, gjør det at kommunen kan fordele midlene på flere prosjekter, og dermed gjennomføre energibesparende tiltak på flere bygg. Flere informanter fremhever at uten tilskudd hadde de kanskje vært nødt til å prioritere andre tiltak, og at energibesparende tiltak derfor ville blitt utsatt eller helt utelatt fra planene. En kommune nevner for eksempel at de opprinnelig hadde planlagt å selge en kommunal firemannsbolig, men med tilskudd ble beslutningen omgjort, og de valgte heller å beholde boligen og gjennomføre tiltakene.

En annen viktig faktor er effekten av tilskudd for leietakerne i kommunale utleieboliger. Dersom de energioppgraderende tiltakene ville blitt gjennomført uten tilskudd ville kostnadene ved tiltak på boligene ofte blitt overført til beboerne. Tilskuddene gjør det mulig å forbedre boligstandarden og redusere energikostnadene for beboerne, uten å påføre beboerne ekstra kostnader. Dette gir også derfor en sosial gevinst.

Et viktig spørsmål er om virkemidlene kan blokkere fremtidige, hensiktsmessige energitiltak. Dette kan eksempelvis være en situasjon hvor vindusutskifting gjør det mindre aktuelt for kommunene å etterisolere fasade i det nye vinduets levetid. Årsaken til dette er at med nye vinduer vil bygget være relativt sett mer energieffektivt, noe som reduserer behovet for tiltak som etterisolering. Uten tilskudd kan det være at kommunen ville ha ventet lenger med å gjennomføre vedlikeholdstiltak på bygget, men når de først gjør det, ville det kunne vært naturlig å kombinere både etterisolering og vindusutskifting som en del av en helhetlig oppgradering tilpasset byggets standard.

Likevel peker informantene på at tilskuddet gjør at de gjennomfører energitiltak framfor å oppgradere

bygget «likt mot likt». Med en «likt mot likt»-strategi ville kommunen eksempelvis valgt en tynnere isolasjon eller vinduer med lavere energiytelse for å redusere investeringskostnadene.

En annen viktig problemstilling er at dersom kommunen i stedet hadde investert i nye, egnede boliger uten behov for tilskudd, kunne det kanskje vært et mer langsiktig alternativ for å oppnå Husbankens overordnede mål om å sikre egnede boliger. På denne måten kan tilskuddssystemet, uforvarende, bidra til at kommunene prioriterer kortsiktige vedlikeholdsprosjekter fremfor langsiktige løsninger som kunne bidra til en mer bærekraftig boligforvaltning.

Det er likevel slik at en stor andel av de kommunale byggene har et behov for rehabilitering, og denne utfordringen kan ikke unngås kun ved å selge og kjøpe nybygg. Etterisolering og oppgradering av bygningskroppen til TEK-standard et omfattende vedlikeholdsprosjekt, og også en langsiktig løsning som forbedrer både energieffektiviteten og levetiden til byggene.

## Konklusjon

Husbankens tilskudd til energiltak har i stor grad bidratt til at kommunene har gjennomført flere energibesparende prosjekter enn de ellers ville hatt økonomisk kapasitet til. Tilskuddene har også gjort det mulig for kommunene å gjennomføre tiltak raskere og i større omfang, noe som har ført til en reduksjon i det årlige energibehovet og behovet for kjøpt energi. For mange beboere i kommunale boliger har det vært en positiv effekt på energikostnadene, da tiltak som etterisolering og utskifting av vinduer har forbedret byggenes energieffektivitet. Dette har resultert i lavere energiforbruk, og dermed reduserte strømregninger for leietakerne, uten at husleien har økt.

Energireoveringene har også ført til permanent forbedring av byggene, blant annet ved at bygningene har fått bedre inn klima. Likevel er det viktig å påpeke en utfordring som kan oppstå ved at byggene blir for tette etter energiltakene, spesielt dersom ventilasjonssystemet ikke blir oppgradert samtidig. Uten tilstrekkelig ventilasjon kan dette føre til dårlig luftkvalitet, som kan motvirke de positive effektene av tiltakene.

Selv om tilskuddene har hatt en positiv innvirkning på gjennomføringen av energiltak, har kommunen ofte vært begrenset av økonomiske rammer og mangel på tilstrekkelig energifaglig kompetanse. Dette har ført til at noen tiltak som kunne ha gitt større energibesparelser ikke har blitt gjennomført, eller har blitt utsatt. Informanter beskriver at solceller i kommunale utleieboliger er

et godt eksempel på dette, men at effekten av et slik tiltak er størst i kombinasjon med etterisolering og utskifting av vinduer. En større satsing på kompetanseheving og ytterligere økonomiske insentiver kunne ha muliggjort mer omfattende tiltak med større besparelser.

Tilskuddet til energiltak kan imidlertid ha noen vridende effekter. Investeringstilskudd til energiltak i kommunale bygg kan føre til en skjevfordeling i prioriteringene av ulike typer kommunale bygg. Informanter trekker frem at energioppgraderinger i utleieboliger, sykehjem og omsorgsboliger ble prioritert høyere på grunn av støtten, mens andre bygg, som skoler og barnehager, kanskje ville fått en høyere prioritet dersom kommunen hadde benyttet egne investeringsmidler. Denne vridningen kan skape en situasjon der enkelte bygningstyper får uforholdsmessig stor oppmerksomhet i forhold til deres faktiske energibehov, samtidig som andre viktige bygg står tilbake uten nødvendig oppgradering.

En annen potensiell vridende effekt som har blitt trukket frem er risikoen for overinvestering. Når kommunene mottar betydelige tilskudd, kan dette føre til en prioritering av vedlikeholds- og oppgraderingsprosjekter, fremfor investering i nye bygg. Eksempler på dette er kommuner som prioriterer oppgradering av kommunale utleieboliger ved hjelp av tilskudd, men som på bakgrunn av det unnlater å anskaffe nye boliger for utleie. Spørsmålet blir dermed om det er mer hensiktsmessig å oppgradere eksisterende bygg, eller om det ville være mer kostnadseffektivt å selge gamle boliger og kjøpe nytt bygg.

Det virker imidlertid noe urimelig å bruke begrepet *overinvestering* om oppgradering av eksisterende bygg fremfor nybygg. Selv om det teoretisk sett alltid finnes en risiko for at romslige tilskudd kan føre til overinvestering, er det verdt å spørre hvor mange kvadratmeter nybygg man faktisk kunne fått for de samme tilskuddsmidlene. I praksis er kostnadene ved nybygg betydelig høyere enn rehabilitering, særlig når det gjelder kommunale boliger og bygg med allerede høyt vedlikeholds- etterslep. Videre er energioppgraderinger sjelden bortkastet, selv om byggene senere skulle selges eller rives, da de umiddelbart reduserer energibruken og kan øke byggets verdi på kort sikt. Slike oppgraderinger gir derfor gevinster, uavhengig av byggets fremtidige bruk.

Samlet sett er Husbankens tilskudd et effektivt virkemiddel for å nå målene om redusert energiforbruk og bedre boliger, men det er fortsatt rom for å optimalisere gjennomføringen ved å adressere de nevnte barrierene.

## 6. Foreslåtte forbedringstiltak for tilskuddsordningen for energitiltak

*I dette kapittelet redegjøres det for mulige forbedringstiltak basert på kommunenes erfaringer, SINTEF Community sin energifaglige kompetanse og våre vurderinger. I tillegg diskuteres det om nye tiltak bør komme inn under ordningen for å styrke måloppnåelsen, og om tiltak burde fjernes.*

### 6.1 Praktiske forbedringstiltak

I det følgende drøfter vi mulige forbedringstiltak for tilskuddsordningen, basert på innspill fra kommuner og Husbankens regionkontorer. Formålet med eventuelle endringer er å gjøre ordningen mer brukervennlig og effektiv. I tillegg vurderer vi hvor enkelt det vil være å inkludere tiltakene uten at det må gjøres større endringer i ordningen.

#### To års tidsfrist

I 2023 var tidsfristen for gjennomføring av energitiltak under Husbankens tilskuddsordning ett kalenderår. I 2024 ble fristen forlenget til to kalenderår. Det vil si at et prosjekt det er søkt om midler til i 2024 må gjennomføres innen utgangen av desember 2025. Informanter stiller seg svært positive til utvidelsen av tidsfristen, og beskriver to år som tilstrekkelig for å gjennomføre et prosjekt.

Dagens tidsfrist kan likevel skape utfordringer for prosjekter som for eksempel starter sent på året og dermed får mye mindre enn to års gjennomføringstid etter innvilget støtte.

Kommunene beskriver det som tidkrevende å sikre finansiering fra politisk hold i kommunen, sette ned en prosjektgruppe, utarbeide anbudsgrunnlag og gjennomføre konkurransen, før prosjektering og selve vedlikeholdsarbeidet kan igangsettes og fullføres. Som en følge av dette, har flere kommuner trukket søknader da de ser at de ikke klarer å gjennomføre tiltakene før tidsfristen. Kommuner beskriver også at den korte tidsfristen fører til at de ofte må velge entreprenører i perioder med høy aktivitet og dermed høyere priser. Med en lengre frist opplever kommunene at de ville hatt fleksibilitet til å gjennomføre arbeidet til en rimeligere pris.

For å sikre fremdrift, fremstår det fornuftig med en begrenset tidsfrist, men når midler blir gjort tilgjengelig og når fristen er, bør samtidig henge sammen. Det vil også være en fordel å unngå at det blir en konkurranse om å sitte klar med søknaden idet det åpnes for søknader.

Det kan være flere uheldige effekter av at flere forhold gir insentiver til å søke idet det åpnes for søknader og ikke styrt av kommunens behov.

For det første kan kommuner velge å søke om et prosjekt som ikke er ferdig planlagt. For det andre kan det føre til at kommuner søker om enkelttiltak fremfor en mer helhetlig plan. For det tredje kan det være dårlig tilpasset budsjetteringen og ressursplanleggingen i kommunene og derfor gjøre det vanskeligere å få avsatt de nødvendige midlene til å gjennomføre tiltak.

Dette taler isolert sett for at også gjennomføringsfristen bør være nøytral og dermed være like lang, uavhengig av når søknaden blir innvilget.

Ulempen med en løpende frist, er budsjettplanleggingen for Husbanken og registrering av faktiske utbetalinger. For å sikre mer kontroll kan en kombinert løsning med frist ut påfølgende kalenderår med mulighet for utsettelse inntil to år fra søknaden ble innvilget, være en mulig løsning. Ettersom kommunene har insentiv til å fullføre innen fristen dersom prosjektet er påbegynt, kan det antas at kommunene som søker utsettelse faktisk vil fullføre prosjektet innen fristen. Det vil av samme grunn heller ikke være behov for dokumentasjon fra kommunene knyttet til en slik utsettelse.

#### Justeringer i beregningsmodellen

Beregningsmodellen for energibesparelse blir ansett som pedagogisk og enkel å benytte av de fleste kommuner. Modellen er et brukervennlig verktøy som hjelper til med å vurdere potensielle energibesparelser på en oversiktlig måte, og er derfor blitt godt mottatt. Likevel har det kommet frem noen områder som kan forbedres for å gjøre modellen enda bedre.

Noen kommuner har opplyst at modellen bør ta bedre hensyn til bygningens alder. Den beregnede energibesparelsen er ofte sterkt avhengig av bygningens alder og tilstand, ettersom eldre bygninger kan ha dårligere isolasjon og fasade som påvirker energibruken. Ved å inkludere alderen på

bygget som en parameter, vil modellen kunne gi mer tilpassede estimater for energibesparelser.

Samtidig kan også oppgraderinger i eldre bygg føre til at tiltakskostnadene blir høyere ettersom det kreves mer omfattende tiltak og mer følgetiltak ved oppgraderinger. Det er uheldig dersom beregningsmodellen undervurderer tilskuddsbeløpet, fordi det kan føre til at kommuner ikke fullt ut forstår hvilke kostnader de energibesparende oppgraderingene innebærer.

Bruk av alder som parameter, er samtidig en potensiell feilkilde ettersom det både kan ha vært gjennomført energieffektiviserende tiltak allerede, slik at bygget er mer energieffektivt enn det byggeåret skulle tilsa, og at alder ikke sier noe om byggkvaliteten.

For å gjøre beregningen, kan en mulig løsning være at modellen tar utgangspunkt i minimumskravene til bygg for det aktuelle år og at kommunene opplyser om det er foretatt energieffektiviserende tiltak tidligere som gjør at utgangspunktet bør være i nyere bygningskrav.

En annen mulig forbedring i beregningsmodellen kan være å ha et mer detaljert skille på ulike bygningsdeler, som for eksempel type vegger og tak. Kommunene ønsker dette ettersom de ikke kan søke om tilskudd til samme tiltak flere ganger på samme prosjekt/bygg. For eksempel har en kommune endret et flatt tak, men ønsket året etter å forbedre et skråtak. Dette ble imidlertid ikke godtatt, da kommunen allerede hadde mottatt tilskudd under den generelle kategorien for tak. Å skille på ulike typer tak og vegger vil kunne gjøre det enklere for kommuner å gjennomføre energieffektiviserende tiltak i flere runder. Det er imidlertid viktig å sikre at kommunene har tilstrekkelige insentiver til å gjennomføre helhetlige energibesparende oppgraderinger. Dersom kommunene gis for stor fleksibilitet til å gjennomføre tiltak i flere omganger, kan dette redusere insentivene til å planlegge vedlikeholdsarbeidet grundig og føre til at nødvendige oppgraderinger ikke gjennomføres samlet og gir en helhetlig oppgradering i bygget.

Videre er det uklarerheter knyttet til hvordan modellen håndterer verneverdige bygg. Oppgradering av verneverdige bygg er gjerne dyrere enn i ikke-verneverdige bygg, og det er usikkerhet om støttesatsen for disse byggene blir nøyaktige. Verneverdige bygg kan også ha spesielle utfordringer knyttet til energibesparelser, og det bør avklares om modellen gir tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere disse bygningene på en god måte.

## Krav om at prosjektet ikke er påbegynt

En annen mulig endring kan være å fjerne kravet om at prosjektet ikke er påbegynt. Flere kommuner gir uttrykk for at det burde være mulig å søke for påbegynte tiltak.

Dette kan være nyttig dersom dette gir kommunene muligheten til å utvide det igangsatte prosjektet med mer omfattende energibesparende tiltak enn opprinnelig planlagt. Det kan gi en større forbedring av bygget og større reduksjon i byggets energiforbruk, i henhold til tilskuddsordningens formål.

Samtidig kan det være uheldig dersom tiltak som uansett ville blitt gjennomført, mottar tilskudd på bekostning av tiltak som er avhengig av støtte for å bli gjennomført. Dette taler mot at påbegynte tiltak bør få støtte.

## Tydligere informasjon om revisor- og dokumentasjonskrav

Kommunene etterspør klarere og mer detaljert informasjon knyttet til krav om dokumentasjon og revisjon ved tilskuddsordninger. Spesielt etterspørres det bedre veiledning om hvordan prosjektregnskap skal føres, inkludert hvilke kostnader som skal dokumenteres i henhold til de ulike tilskuddene kommunene har fått tilsagn om.

Husbankens regionkontorer melder om at kommunene ofte leverer uoversiktlige regnskap og gir jevnlig tilbakemeldinger til kommunene om forbedringer. Utfordringene skyldes ofte at det ikke er tydelig hvilke kostnader som tilhører hvilket tilskudd, for eksempel skillet mellom kostnader forbundet med utskifting av vinduer og kostnader knyttet til tilskudd for etterisolering. Det er likevel verdt å merke at et regnskapsmessig skille mellom tiltakene vil være en rapporteringskostnad for kommunene som ikke har noen særlig verdi utover det som er knyttet til tilskuddet. Dersom kommunene ikke oppfatter dette som et tydelig krav, er det forståelig at Husbanken mottar prosjektregnskap hvor kostnadene ikke er fordelt på de enkelte tiltakene.

Videre er det en utfordring at dokumentasjonen flere kommuner sender inn mangler signatur fra ordføreren eller en annen representant med fullmakt til å signere. Flere kommuner påpeker også at utbetalingsblanketter fortsatt sendes fysisk, noe som anses som u hensiktsmessig siden resten av søknadsprosessen er digital.

## Fordelingen av tilskudd mellom utleieboliger og sykehjem/ omsorgsboliger

Tilskuddsordningen bør sikre at de mest energi-effektive tiltakene får støtte, samt at tilbudet av midler allokeres til de energibesparende oppgraderingene kommunene har mest nytte av å gjennomføre og gir størst forbedring i bygget for de som bor der. Dersom det for eksempel i år blir utestående midler som er øremerket kommunale utleieboliger, mens flere kommuner gjerne skulle søkt om energibesparende oppgraderinger for sykehjem, kan det være en ineffektiv innretning.

Kommunene uttrykker et klart ønske om mer støtte til energioppgraderende tiltak for sykehjem og omsorgsboliger, et område med stort behov og høy etterspørsel. Dette behovet er tydelig, da midlene til sykehjem og omsorgsboliger ble brukt opp allerede første dag etter at søknadsprosessen åpnet, mens det fortsatt var tilgjengelige midler til kommunale utleieboliger. I november 2024 er det fordelt midler fra rammen til kommunale utleieboliger til sykehjem og omsorgsboliger.

Samtidig er det viktig å merke at kommunene kan ha sterkere insentiv til å investere i omsorgsboliger og sykehjem ettersom dette i større grad kan gi en direkte økonomisk besparelse for kommunen. I kontrast til dette klarer ikke Husbanken å dele ut hele tilskuddspotten til kommunale utleieboliger. Kommunale utleieboliger har en viktig rolle i å sikre at personer med lav inntekt eller spesielle behov har tilgang til egnede boliger, i tråd med Husbankens overordnede mål om å fremme sosial boligpolitikk.

Den høye bruken av midler til sykehjem og omsorgsboliger, kan tyde på at støtten er relativt sett for høy for sykehjem og omsorgsboliger sammenlignet med kommunale utleieboliger. For å illustrere dette ser vi at av de tilskuddene som er gitt til utleieboliger i 2024, er 35 prosent gått til tiltak i Bergen. Uten Bergens bruk av tilskudd til kommunale utleieboliger ville bruken vært veldig beskjeden for utleieboliger.

For å styrke insentivene til å investere i kommunale utleieboliger kan en mulig tilpasning være å gi en høyere andel tilskudd til utleieboliger. Dette kan gjøre at insentivfordelingen blir mer jevn enn den synes å være i dag. En annen mulighet kan være å presisere at investeringer finansiert med kommunenes egne midler kan føre til økt husleie for beboerne, mens midler mottatt fra Husbanken er underlagt regler som sikrer at de ikke medfører økt husleie for beboerne.

## Støtte basert på faktiske kostnader

Tilskuddsordningen ble endret fra å dekke 50 prosent av energitiltakets beregnede kostnader, til faktiske kostnader i 2024. Dette var på bakgrunn av at enkelte kommuner fikk støtte til energitiltak som var langt over femti prosent av totalkostnaden. Enkelte kommuner uttrykker bekymring for at støtteordningen, som dekker 50 prosent av de faktiske kostnadene, kan skape vridende insentiver. De påpeker at ordningen kan motivere til å blåse opp kostnadene for å sikre høyere støtte, i stedet for å gi kommunene insentiv til å forhandle seg frem til den beste avtalen eller gjennomføre tiltak på en kostnadseffektiv måte.

Kommunene har i utgangspunktet insentiv til å holde prisen nede, men insentivet svekkes noe av at halve beløpet mottas som tilskudd. Kommunene må derfor kun dekke halvparten av en høyere pris. Hva som er en god pris, er imidlertid ikke kun avhengig av om kommunen bruker tid på forhandlinger eller ikke. Dersom kommunene for eksempel får dårlig tid, kan de være presset til å akseptere en høy pris for å rekke gjennomføring innen gjennomføringsfristen. Innretningen bør derfor vurderes helhetlig sammen med hvilke type tiltak som er i ordningen og hvilken gjennomføringsfrist som gjelder.

## Forhåndsbetaling av tilskudd

Enkelte kommuner ønsker at utbetaling av tilskudd skjer på forskudd. Dette begrunnes i hovedsak med at forhåndsbetaling gir bedre forutsigbarhet og økt likviditet for kommuner med stram økonomi, da de slipper å forskuttere kostnadene fra egne midler. Flere kommuner peker på at denne forutsigbarheten er nødvendig for å kunne gjennomføre planlagte prosjekter uten å risikere at nye politiske vedtak reduserer tilgjengelige investeringsrammer. I tillegg kan det redusere det administrative arbeidet for kommunen ved at det ikke er de samme dokumentasjonskravene ved utbetaling som tidligere.

Flere kommuner har boligforetak som forvalter egne fond, og derfor har mer direkte tilgang til å gjøre prioriteringer og avsette midler. Disse kan ofte benytte egne ressurser inntil tilskuddet utbetales. Uavhengig av om det er et boligforetak eller kommunen selv som skal gjøre investeringen, er imidlertid tilskuddstidspunktet av betydning for hva som settes av i budsjettene. Planleggingshorisonten er derfor av betydning for flere kommuner, mens andre også har utfordringer med å forskuttere utbetalingen.

Dersom kommunen må forskuttere betaling uten tilstrekkelige midler eller muligheter for midlertidig omdisponering, må dette løses gjennom kortsiktige

lån. Dersom tilskudd er innvilget og prosjektet er planlagt med en gjennomføringsplan som tilsier at prosjektet vil bli gjennomført innen fristen, forventes det at muligheten til finansiering vil være tilstrekkelig god for kommunene. Dersom kommunen selv foretar omprioriteringer med bakgrunn i at tilskuddet ikke er utbetalt og derfor eventuelt forplikter i mindre grad, vurderes det som et hensyn som ordningen i seg selv ikke kan ta hensyn til.

## 6.2 Forbedringstiltak knyttet til tiltakslisten

I den kommende delen drøftes nye tiltak/områder som bør komme inn under ordningen for å styrke måloppnåelsen, og om noen tiltak burde fjernes. Våre vurderinger foretas på bakgrunn av innspill fra SINTEF, som har ekspertise på energi og inn klima, samt kommunenes innspill knyttet til tiltakslisten.

Energiltakene som brukes mest av kommunene, anses som hensiktsmessige både i forhold til tilskuddsordningens formål og kommunenes behov og økonomiske rammer.

Etterisolering av yttervegger og tak, samt utskifting av vinduer, er blant de mest anvendte energiltakene i ordningen, og disse anses som fornuftige i et energisparingsperspektiv. Tiltakene bidrar til å redusere varmetapet i kommunale utleieboliger, sykehjem og omsorgsboliger. Slike bygninger har ofte eldre fasader og vinduer som medfører energitap. Ved å forbedre isolasjonen og å oppgradere vinduene, reduseres behovet for tilført varme, noe som bidrar til lavere energiforbruk og reduserte kostnader for kjøpt strøm, som er i tråd med formålet for tilskuddsordningen.

Solceller er et mye brukt tiltak på sykehjem og omsorgsboliger, og er et effektivt tiltak for å redusere behovet for kjøpt energi. Sykehjem har en bruksprofil som ofte innebærer jevn og høy strømbruk gjennom dagen, som gjør at de kan utnytte en større andel av egenprodusert solstrøm, og reduserer behovet for å kjøpe strøm fra nettet.

Til tross for at de mest brukte energiltakene er både relevante og fornuftige, vurderer vi at det fortsatt er rom for å introdusere nye tiltak som kan heve måloppnåelsen ytterligere, og som samtidig er i tråd med kommunenes utrykte behov og ønske om nye energiltak i tilskuddsordningen. I tillegg kan tiltakene i tilskuddsordningen med fordel gjøres mer relevante for å støtte opp under nasjonale mål om reduserte klimautslipp, økt forsyningsikkerhet og redusert behov for nettutbygging.

## Fremme fleksibilitet og redusere strømforbruk

Overordnet vurderes det som hensiktsmessig å inkludere tiltak som fremmer fleksibilitet i strømforbruk. Tiltak som gir kommune mulighet til å overvåke driften for å oppdage feil og unødvendig energiforbruk kan støtte opp under målet om redusert energibehov og behov for kjøpt energi.

Med de volatile energiprisene som har preget markedet siden 2021, er det ikke tydelig at redusert energibehov og lavere energikostnader er synonymt. Dermed har det i dagens marked blitt vel så viktig når selve strømforbruket skjer, og det krever god energistyring.

Å inkludere tiltak i tilskuddsordningen som fremmer god energistyring kan derfor bidra til å styrke måloppnåelsen i ordningen. For kommunale utleieboliger kan dette tiltaket eksempelvis være et smart strømstyringssystem tilknyttet enkeltteknologier, som varmtvannsbereder, elektrisk gulvvarme og elbillading. For større bygg som sykehjem og omsorgsboliger er det ofte relevant å knytte mulighetene for fleksibilitet til SD-anlegg (sentral-driftskontroll), hvor termisk og elektrisk forbruk styres basert på blant annet energi- og temperaturmålere. For å få til dette må nye temperatur- og energimålere installeres, og energibruk må gjøres styrbart.

Smarte strømstyringssystem og SD-anlegg gir kommunene mulighet til å flytte forbruket til tidspunkter hvor det er billigere. Når strømmen er billig, vil smart strømstyring eksempelvis sørge for at gulvvarmen er på og vannet i varmtvannstanken varmes opp. Videre kan styringssystemet sørge for at den månedlige maks-effekten til bygget reduseres, noe som reduserer nett-tariffen til bygget. Dersom bygget har solcelleanlegg kan styringssystemet flytte energibruk til tider med solenergi, for å øke egenbruk av solstrøm.

## Opprettholde god ventilasjon

Ved gjennomføring av energiltak som etterisolering og utskifting av vinduer er det avgjørende å sikre at ventilasjonen i bygget ikke blir forverret. Etterisolering og utskifting av vinduer kan i noen tilfeller føre til at bygget blir for tett. Dette kan skape utfordringer med inn klima og luftkvalitet. Dersom ventilasjonen svekkes betydelig som følge av tiltakene, bør det vurderes å stille krav i tilskuddsordningen om tilleggstiltak for å opprettholde et tilfredsstillende inn klima.

I dagens ordning oppfyller ikke vinduer med spalteventiler minimumskravene og kvalifiserer derfor ikke til energitilskudd. Det finnes imidlertid flere gode alternativer for veggventiler som kan være

like effektive som spalteventiler. For eksempel kan ventiler med varmegjenvinning være et hensiktsmessig valg. Passiv ventil i en yttervegg er stort sett et rimelig tiltak, og bør ikke være for vanskelig for kommunene å implementere.

Balansert ventilasjon med varmegjenvinning er et annet alternativ. Dette systemet gjenvinner varme fra avtrekksluften, noe som gir en energi-effektivisering. Likevel er dette tiltaket ofte kostbart, særlig fordi det krever føringsveier for ventilasjonskanalene. For denne typen ventilasjon fremstår det som særlig viktig at kommunene har mulighet til å motta tilskudd.

### Luft-til-luft varmepumpe

Flere kommuner har uttrykt interesse for å installere luft-til-luft varmepumper i sine boliger. Varmepumpene er enkle å installere og gir raskt en god varmefordeling til relativt lave kostnader. Dette anses å være et godt tiltak for kommunale utleieboliger.

For større bygg, som sykehjem eller omsorgsboliger, er imidlertid luft-til-luft varmepumper ofte ikke det beste alternativet. Det være mer å hente på å forbedre ventilasjonsanleggene og å installere systemer med høy gjenvinningsgrad, som for eksempel roterende varmevekslere eller avtrekkbare ventilasjonsløsninger. Slike tiltak kan effektivisere energiutnyttelsen og sikre et bedre inneklima i byggene.

### Ytterdører og balkongdører

Videre etterspør flere kommuner tilskudd til ytterdører/balkongdører sammen med utskifting av vinduer. Dette begrunnes med at tiltakene henger tett sammen og at utskifting av ytterdører/balkongdører fører både til redusert varmetap og ytterligere forbedret isolasjonen i boligen.

### Tilkobling til fjernvarme og installering av vannbåren varme

Tilkobling til fjernvarme gir stabile og forutsigbare energikostnader, og er noe som etterspørres av flere kommuner. Et slikt tiltak vil være spesielt gunstig for kommunale bygninger som allerede har vannbåren varme. I slike tilfeller kan fjernvarme enkelt integreres i det eksisterende varmesystemet.

Videre ønsker enkelte kommuner tilskudd til å installere vardebåren varme i byggene sine, for å kunne koble seg til andre energikilder enn elektrisk. Hvor mye energi man sparer på et slikt tiltak avhenger av hvilken energikilde man kobler seg på.

## Energilagring

Enkelte kommuner etterspør tiltak som bidrar til energilagring i byggene. Større varmtvannstanker trekkes frem som et effektivt tiltak i forbindelse med optimalisering av energibruken, spesielt dersom det kombineres med et smart styringsanlegg.

### Vurderinger av tiltak som brukes lite

Termisk isolering av rør og deler i varmesentralen, varmesolkollektor og biokjel for fast brensel er de minst brukte tiltakene for både kommunale utleieboliger og sykehjem og omsorgsboliger. Videre brukes varmepumpe væske-til-vann og varmepumpe luft-til-vann noe for sykehjem og omsorgsboliger, men svært lite for kommunale utleieboliger.

Termisk isolering av rør og deler i varmesentral er et relativt enkelt og kostnadseffektivt tiltak med stor effekt. Ved å redusere varmetap fra rør, varmtvannsberedere og andre deler av varmesentralen, øker energieffektiviteten og oppvarmingskostnadene reduseres. Likevel er det få kommuner som søker om støtte til dette tiltaket i dagens ordning. Dette kan skyldes at tiltaket allerede er rimelig, og at de fleste kommuner ikke har behov for tilskudd for å gjennomføre dette.

Solvarmekollektor har nesten ingen kommuner benyttet seg av. Solvarmekollektor er foreløpig en relativt umoden teknologi, særlig sammenlignet med solceller. Det kan være en årsak at det brukes lite, mens solceller brukes mye. Andre årsaker kan være at kommunale utleieboliger i stor grad ikke har vannbåren system til oppvarming, eller at solvarmekollektorer kun kan brukes til varme, mens solceller genererer strøm som kan brukes til flere formål (oppvarming, lys og andre apparater). Solvarmekollektorer har imidlertid en betydelig høyere virkningsgrad enn solceller. Solfangere er også best egnet til å forvarme tappevann, og her er det behov hele året.

Videre har nesten ingen kommuner benyttet seg av tiltaket biokjel fast brensel. En av årsakene til dette kan være at biokjeler krever plass for lagring av brensel og infrastruktur for levering. I tillegg krever biokjel mer jevnlig vedlikehold enn alternative oppvarmingskilder som fjernvarme eller elektriske systemer. Installering av biokjeler og tilhørende infrastruktur kan også innebære store kostnader, i tillegg til at driftskostnadene er avhengig av prisen på biomasse og kostnader knyttet til transport av brensel. Samlet sett kan disse faktorene gjøre en investering relativt mindre gunstig sammenlignet med andre energitiltak som er tilgjengelig i tilskuddsordningen. Likevel vurderer vi at det kan det vært et tiltak med god effekt det er verdt å søke



støtte til for kommunale bygg med god lokal tilgang og mulig lagringsplass.

Videre er bruken av energitiltakene væske-til-vann og luft-til-vann varmpumper lav, særlig for kommunale utleieboliger. Væske-til-vann varmpumpe er noe mindre brukt enn luft-til-vann. Luft- og væske-til-vann varmpumpe kan forsyne tappevann og/eller vannbåren oppvarming, men det må være et visst varmebehov for å investere. Luft-til-vann varmpumpe er rimeligere å installere enn væske-til-vann og kan installeres kun for tappevann. Det er imidlertid slik at varmpumpe for oppvarming av tappevann i en enkelt leilighet trolig ikke er økonomisk forsvarlig. Videre krever væske-til-vann varmpumpe et vannbårent varmesystem for å fungere, noe mange kommunale bygg ikke har. Installasjon av nødvendig infrastruktur som rørnett og radiatorer gjør derfor tiltaket kostbart og komplekst. Selv om varmpumpene kunne vært en god måte å energieffektivisere et kommunalt bygg, er kostnaden relativt høy, særlig når det er vanskeligheter med føringsveier.

### 6.3 Samlet vurdering

Både Husbanken og kommunene som benytter tilskuddsordningen verdsetter at ordningen er enkel å forstå og bruke. Per i dag oppleves både tilgjengelige energitiltak, minimumskravene for disse, beregningsmodellen og søknadsportalen som både brukervennlig og pedagogisk.

I vurderingen av hvilke forbedringstiltak som anbefales, er det viktig å ta hensyn til at tilskuddsordningen skal fortsette å være enkel å bruke og forstå. I tillegg skal eventuelle nye tiltak være mulig å innlemme i beregningsmodellen. Ved å inkludere nye energitiltak i tilskuddsordningen, spesielt de som er ulike i innhold eller omfang, kan ordningen bli mer komplisert enn ønsket.

I vurderinger av nye tiltak skiller vi mellom tiltak som er tett knyttet til dagens energitiltak, og tiltak som er helt nye.

#### Tiltak tett knyttet til dagens energitiltak

Tiltak som er tett knyttet til dagens ordning kan i større grad anses som en tilpasning til dagens tiltaksliste, hvor nye endringer komplementerer bruken av eksisterende energitiltak.

Det vurderes som hensiktsmessig at kommunen får støtte til å skifte ytterdører og balkongdører sammen med vinduer, da dette gir en mer helhetlig energieffektivisering. Dette vil være enkelt å implementere i beregningsmodellen, vil ikke påvirke tiden kommunen trenger til å gjennomføre

prosjektet og heve den helhetlige forbedringen av bygget.

Videre er også inkludering av ventilasjon en enkel tilpasning i tilskuddsordningen. Vi vurderer det som et aktuelt tilleggstiltak når kommunene velger å etterisolere et bygg, særlig hvis etterisoleringen vil gjøre bygget for tett. Ventilasjon vil i den sammenheng være viktig for å opprettholde et tilfredsstillende innneklima, og forbedre bygget ytterligere. Et slikt tiltak kan for eksempel være ventiler med varmegjenvinning, eller balansert ventilasjon. Passiv ventil i en yttervegg er stort sett et rimelig tiltak, og bør ikke være for vanskelig for kommunene å implementere. Balansert ventilasjon med varmegjenvinning er ofte kostbart, og i dette tilfellet kan tilskudd være en utløsende faktor for at kommunene gjennomfører dette.

Luft-til-luft-varmpumper er et lønnsomt og energieffektivt energitiltak for kommunale utleieboliger, men de passer sjelden for større bygg som sykehus og omsorgsboliger. For utleieboliger kan varmpumpene gi energibesparelser, men effekten reduseres dersom bygget har stort behov for etterisolering. Dersom kommunene velger luft-til-luft-varmpumper i stedet for etterisolering, risikerer man å oppnå en mindre effekt. Som et alternativ til å endre tilskuddsandelen for å sikre økte investeringer i tiltak for kommunale utleieboliger, kan en fornuftig tilpasning være at luft-til-luft-varmpumper inkluderes i tilskuddsordningen. Dette er et kostnadseffektivt og enkelt tiltak som kan gi energibesparelser i kommunale utleieboliger. Det bør imidlertid vurderes om tilskudd skal forutsette at bygget enten allerede har en god isoleringsstandard eller at isoleringstiltak gjennomføres som en del av prosjektet.

Videre er vannbåren varme et mulig tiltak, som er tett knyttet opp mot det eksisterende energitiltaket væske-til-vann varmpumpe. Væske-til-vann-varmpumper gir generelt god nytte der det allerede finnes systemer for vannbåren varme. Imidlertid er det begrenset hvor mange som har benyttet seg av dette energitiltaket, og noe av årsaken kan være at mange kommunale bygg ikke har vannbåren varme. Å inkludere tilskudd til å installere slike systemer i kommunale bygg vurderes imidlertid som mindre aktuelt, da det innebærer en kostbar investering og krever utflytting av beboere. Tiltak som vannbåren varme er også omfattende og en gjennomføringstid på to kalenderår kan være lite for et slikt oppgraderingsprosjekt.

Å koble seg til fjernvarme anses generelt som et godt energitiltak dersom bygget allerede har et

system for vannbåren varme. Dette er imidlertid ikke et dyrt tiltak, og vi vurderer det dit hen at tilskudd ikke er nødvendig for å få kommuner til å gjennomføre dette.

Å gi tilskudd til energilagringstiltak, som større varmtvannstanker kan gi noen fordeler. Vanligvis kan energilagring gi økt forbruk, men også bidra til å utjevne eller flytte effektbehov til gunstige perioder med lavere strømpriser. Kombinasjonen av solceller, varmepumpe og lagertank kan være interessant ved at man kan bruke «gratis» solstrøm når denne er tilgjengelig til å hente varme opp fra bakken og lagre denne. Men dersom man kun måler kWh vil ikke energilagring bidra til å styrke måloppnåelsen i tilskuddsordningen. Vi vurderer det slik at andre tiltak ville vært mer hensiktsmessig for kommunen enn energilagring, men at det ikke ville skadet tilskuddsordningen heller dersom dette tiltaket ble inkludert.

### Tiltak som er ulike dagens energitiltak

Videre anser vi det som nyttig at tilskuddsordningen gir tilskudd til å installere løsninger som gir kommunene mulighet til å overvåke driften for å oppdage feil og unødvendig energiforbruk. Dette kan støtte opp under målet om redusert energibehov og behov for kjøpt energi. Forslag til slike system kan være nødvendig målere og automatikk for styring av enkeltlaste eller i sentral-driftskontroll og energioppfølgingsystem (EOS).

Støtte kan gis til nødvendig målere og automatikk for styring. Det finnes mange ulike tekniske løsninger og det er stor innovasjon på feltet. I beregningsmodellen kan effekten av å implementere et smart styringsystem i kommunale bygg måles på ulike måter. En løsning er trolig at tilskudd beregnes basert på styrbar effekt (kW) for de styrbare lastene (tilskudd per kW). En annen løsning er å beregne besparelse i energikostnad, fordelt på strømprisområde til kommunen, samt effekten på nettleien. Klimaetaten ved Oslo kommune har en pågående støtteordning for energifleksibilitet, med søknadsfrist 1. desember 2024. De er villige til å dele erfaringsdata (eks. kostnader) etter behandling av søknadene, noe som kan være nyttig for å sette kriterier for en slik ordning (kontaktperson Petter Nergård Christiansen).

### Overordnet om tiltak som brukes lite

Et overordnet spørsmålet er hvor hensiktsmessig det er å beholde energitiltak på tiltakslisten som benyttes i liten grad. Dersom tiltaket oppfattes som mindre nyttig eller relevant for kommunene, kan det være mer effektivt å prioritere andre tiltak som adresserer større utfordringer og har bredere

anvendelse. For eksempel kunne midler i tilskuddsordningen i stedet rettes mot tiltak som smarte strømstyringsystemer, ventilasjon med varme-gjenvinning, som kan gi både større besparelser og bredere interesse blant kommunene.

Vi vurderer at disse varmeløsningene bør beholdes på tiltakslisten. Det er gode og kostnadseffektive tiltak med stor effekt. Det bør ikke være noe stort problem at tilskuddsordningen har en forholdsvis lang tiltaksliste. Dersom disse tiltakene tas ut vil tiltakslisten ikke lenger være komplett, og tilsvarende ordninger hos Enova er på langt nær like gode og ville ikke vært en god erstatning. Derimot kan det jo diskuteres om tilskuddsmidlene kunne motivert til enda flere tiltak det var en type gradering av tilskudd etter oppnådd besparelse eller etter grad av teknisk modenhet. Vi vurderer imidlertid at mye positivt med at ordningen er enkle å forstå, og anbefaler ikke slike endringer.

### Fordeling av tilskudd til energitiltak mellom utleieboliger og sykehjem/omsorgsboliger.

Kommunene uttrykker et klart ønske om mer støtte til energioppgraderende tiltak for sykehjem og omsorgsboliger. Dette kan ha sammenheng med at energitiltak i sykehjem og omsorgsboliger gir kommunene en direkte økonomisk besparelse.

Samtidig klarer ikke Husbanken

å dele ut de tilgjengelige midlene øremerket kommunale utleieboliger. Ettersom Husbankens sitt overordnede mål er å sikre egnede boliger for beboerne, er det viktig å styrke insentivene for å oppgradere utleieboliger. Flere kommuner rapporterer også om et betydelig vedlikeholdsetterslep i denne bygningskategorien.

Å investere i kommunale utleieboliger, selv med femti prosent av investeringskostnadene dekket, er ikke nødvendigvis lønnsomt for kommunen siden de ikke kan øke husleien. Et mulig tiltak for å motivere energioppgraderinger i utleieboliger, og sikre at tilgjengelige midler brukes, kan være å øke tilskuddsandelen fra 50 til 60 prosent. Et annet alternativ kunne vært å senke andelen for sykehjem og omsorgsboliger. Videre, kan insentivene til kommunene også styrkes ved å tillate kommunene å overføre kostnadene av vedlikeholdet finansiert med kommunenes egne midler til beboerne sin husleie, mens midler mottatt fra Husbanken er underlagt regler som sikrer at de ikke medfører økt husleie for beboerne. Netto økningen i husleien for beboerne vil i dette tilfelle ikke nødvendigvis vært for høy ettersom energibesparende oppgraderingene reduserer beboernes strømregninger. Slike tiltak vil kunne gjøre det mer

attraktivt for kommunene å prioritere å oppgradere kommunale utleieboliger.

### Tidsfrist

Å gi kommunene en gjennomføringsfrist på to år fra tilsagn på søknaden gir økt fleksibilitet i gjennomføringen av prosjektene. Vi mener at dette ville gitt kommunene mulighet til å forhandle fram bedre avtaler med entreprenører og andre leverandører, samt tid til å gjennomføre prosjektene på en god måte. Det gjør også at kommunene ikke favoriserer tiltak som er raske å gjennomføre, og lar være å se på hvilken sammenheng av tiltak som er best for helheten i bygget. En lengre frist kan også redusere risikoen for at kommunene må trekke tilbake søknader, da de får bedre tid til å håndtere eventuelle utfordringer som måtte oppstå underveis.

I tillegg kan det være lettere å iverksette tiltak hvis det er mer midler igjen mot slutten av perioden. I november 2024 ble eksempelvis midler om-disponert fra kommunale utleieboliger til sykehjem/ omsorgsboliger. Dersom kommuner søker på tilskudd etter omdisponeringen har de i praksis kun ett kalenderår, noe som kan være for kort gjennomføringsstid for mange kommuner.

Samlet sett kan en tidsfrist på to år gjøre at flere energitiltak i kommunale bygg gjennomføres ved at kommunene da får tilstrekkelig med tid til å planlegge og gjennomføre de energi-effektiviserende tiltakene, sikre en god pris fra entreprenørene, samt nødvendig etterarbeid og revisjon. Disse fordelene får man også uten å gjøre ordningen mer komplisert.

### Beregningsmodellen

Overordnet er det ikke ønskelig å implementere nye tiltak som går på bekostning av ordningens enkelhet og brukervennlighet.

Vi vurderer det ikke som nyttig å inkludere byggeår i beregningsmodellen. Dersom kommunene skulle rapportere byggeår, måtte det også vært krav om å oppgi tidspunktet for siste vedlikehold som har forbedret standarden. Det er imidlertid ikke gitt at informasjon om vedlikeholdstidspunkt ville vært pålitelig. Å inkludere byggeår kunne bidratt til å gi et mer realistisk estimat på tilskuddsbeløp og bilde på samlet energibesparelse, som igjen ville gitt et bedre estimat på den overordnede måloppnåelsen i ordningen. Det er imidlertid ikke slik at det er prosjekter med høyest energibesparelse som kvalifiserer for tilskudd. Gitt at en slik justering ville gjort modellen mer komplisert, anser vi kostnaden ved å gjøre endringen som større en gevinsten ved mer presise estimat på energibesparelse.

Inkludering av ulike type bygningsdeler som en ekstra kategori i beregningsmodellen gir kommunene fleksibilitet til å gjennomføre tiltak i flere runder. En slik fleksibilitet kan implementeres ved at kommunene oppgir at det er en delvis oppgradering, og oppgir hvor stor andel av eksempelvis veggene eller vinduene de skifter ut. Dette vil gjøre det enklere for kommuner å gjennomføre energieffektiviserende tiltak i flere runder. Det er likevel viktig å sikre at kommunene har insentiver til å planlegge vedlikeholdsarbeidet grundig og gjennomføre helhetlige energibesparende oppgraderinger, da oppdeling av slike tiltak i flere runder ofte medfører økte kostnader. Med den nåværende gjennomføringsfristen i ordningen kan det imidlertid være utfordrende for kommunene å rekke å gjennomføre helhetlige oppgraderinger. Fremfor å åpne for å gjennomføre tiltak i flere runder, kan en mulig løsning for å opprettholde insentivene til å gjennomføre helhetlige oppgraderinger, samtidig som kommunene får fleksibilitet, være å forlenge gjennomføringstiden.

I tillegg har kommunene uttrykt uklarhet knyttet til hvordan modellen håndterer verneverdige bygg. Vi vurderer det dit hen at det primært er behov for avklaringer om hvorvidt disse byggene skal behandles annerledes i modellen. Mer veiledning knyttet til håndteringen av verneverdige bygg kan være en mer hensiktsmessig løsning enn å gjøre justeringer i selve modellen.

### Revisor- og dokumentasjonskrav og signatur

Vi vurderer at en tydeliggjøring av informasjon om revisor- og dokumentasjonskrav, samt veiledning knyttet til signatur, vil være en enkel og effektiv måte å forbedre ordningen på. Videre anser vi det som uheldig ressursbruk at utbetalingsblanketten sendes fysisk, særlig siden resten av søknadsprosessen er digital. Dersom det er mulig for Husbanken, anbefaler vi at hele prosessen, inkludert utbetalingsblanketten, håndteres digitalt.

### Støtte basert på faktiske kostnader

Vår vurdering er at en tilskuddsordning basert på beregnede kostnader potensielt kan gi vridende insentiver. Det er slik at formålet med ordningen ikke er å dekke mer enn 50 prosent av kostnadene knyttet til energioppgraderende tiltak. Dette prinsippet ligger til grunn for ordningens utforming, og sikrer at mottakerne fortsatt har et økonomisk ansvar for en andel av prosjektet. Beregningsmodellen bruker standardiserte satser for kostnader, som betyr at det beregnede tilskuddet i mange tilfeller vil avvike fra de faktiske kostnadene, enten ved at det ikke fullt ut dekker

den angitte andelen, eller ved at det kan overstige det som faktisk er påløpt. Vi anser det derfor som hensiktsmessig at det er de faktiske kostnadene som legges til grunn for utbetaling av tilskudd, og ikke det beregnede tilskuddet.

### Forhåndsbetaling av tilskudd

Enkelte kommuner ønsker at utbetaling av tilskudd skjer på forskudd ettersom de da slipper å forskuttere kostnadene fra egne midler. Vi anbefaler imidlertid ikke å innføre forhåndsutbetaling da vi ikke anser midlertidig finansiering som en reell utfordring for de fleste kommuner. Flere kommuner har boligforetak som forvalter egne fond, og derfor har mer direkte tilgang til å gjøre prioriteringer og avsette midler. Dersom kommunen må forskuttere betaling uten tilstrekkelige midler vurderer vi det som enkelt å løse dette gjennom kortsiktige lån når kommunen har dokumentasjon på at tilskuddet vil bli utbetalt på et senere tidspunkt.

### Konklusjon

Kommunene er i hovedsak fornøyde med tilskuddsordningen og verdsetter at den er enkel og pedagogisk utformet. Tiltakslisten er enkel å forholde seg til og dekker deler av kommunenes behov, men det er noen ønsker om å inkludere flere tiltak som kan bidra til å styrke ordningen.

Våre anbefalinger tar sikte på å bevare den enkle strukturen i ordningen, samtidig som de adresserer utfordringene kommunene har påpekt. De praktiske forslagene vi fremmer, skal gjøre ordningen enda mer brukervennlig, mens anbefalingene for tiltakslisten er utarbeidet med tanke på å møte kommunenes behov og styrke måloppnåelsen. Vi finner liten grunn til å fjerne tiltak fra listen, ettersom de eksisterende tiltakene er både kostnadseffektive og har god effekt. Selv om flere tiltak benyttes i mindre grad, er ikke dette i seg selv en grunn for å ta disse ut av listen ettersom det synes å være ubetydelige administrasjonsmessige konsekvenser av å ha flere tiltak så lenge de passer inn i ordningens enkle og pedagogiske utforming.

## 7. Referanser

- ENOVA. (2016, Desember 27). *ENOVA*. Hentet Juni 25, 2024 fra <https://www.enova.no/privat/alle-energitiltak/oppgradere-huset/oppgradering-av-bygningskroppen/>
- Enova. (2024). *Smarte energi- og klimatiltak*. Hentet 2024 fra <https://www.enova.no/privat/alle-energitiltak/>
- Husbanken. (2024). *Husbanken*. Hentet Juni 21, 2024 fra <https://www.husbanken.no/om-husbanken/aarsrapporter/>
- Oslo kommune. (u.d.). *Oslo kommune*. Hentet Juni 25, 2024 fra <https://www.oslo.kommune.no/tilskudd-legater-og-stipend/klimaetaten/#gref>
- Regjeringen. (2024, Mars 8). *Regjeringen*. Hentet Juni 21, 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endring-i-forskrift-om-tilskudd-til-energitiltak-i-kommunalt-eide-utleieboliger-omsorgsboliger-og-sykehjem/id3027095/?expand=horingsbrev>
- Regjeringen. (2024, Oktober 7). *Setter av 887 millioner kroner til energieffektivisering i boliger*. Hentet 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/setter-av-887-millioner-kroner-til-energieffektivisering-i-boliger/id3056425/>
- SSB. (2023, Februar 14). *Rekordhøy strømpris i 2022 - dempet av strømstøtte*. Hentet 2024 fra <https://www.ssb.no/energi-og-industri/energi/statistikk/elektrisitetspriser/artikler/rekordhoy-strompris-i-2022--dempet-av-stromstotte>
- SSB. (2023, Februar 14). *Statistisk sentralbyrå*. Hentet Juni 20, 2024 fra <https://www.ssb.no/energi-og-industri/energi/statistikk/elektrisitetspriser/artikler/rekordhoy-strompris-i-2022--dempet-av-stromstotte>

oslo**economics**

[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7A  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo