

Rapport 24/03

Husbanken og kommunene

Husbanken og kommunene

Utarbeidet for
Kommunenes
Sentralforbund

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODE	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Prosjekt i regi av Kommunenes Sentralforbund	6
1.3 Problemstilling.....	7
1.4 Metode	7
2 SPØRREUNDERSØKELSE BLANT RÅDMENN	9
2.1 Om spørreundersøkelsen.....	9
2.2 ECONs vurderinger av undersøkelsen.....	10
3 HANDLINGSPLANEN FOR ELDRE	13
3.1 Stortingets behandling	13
3.2 Oppfølging i departementene.....	14
3.3 Husbankens oppfølging	15
3.4 Gjennomføring i kommunene	16
3.5 Analyser og vurderinger	20
3.5.1 Styrker og svakheter i ordningen	20
3.5.2 ECONs vurderinger	24
4 SKOLESATSINGEN	27
4.1 Stortingets behandling	27
4.2 Oppfølging i departementene, rundskriv og regelverk	28
4.3 Husbankens oppfølging: Regelverk, økonomiske rammer, praktisk oppfølging	29
4.4 Gjennomføring i kommunene	29
4.5 Rådgivningsorganet: Læringscenteret.....	30
4.6 Analyser og vurderinger	30
4.6.1 Styrker og svakheter i ordningen	30
4.6.2 ECONs vurderinger	32
5 BOSETTING AV FLYKTNINGER	33
5.1 Målsetting	33
5.2 Virkemidler.....	33
5.3 Oppfølging i departementene.....	34
5.4 UDIs oppfølging	35
5.5 Husbankens oppfølging og virkemidler.....	35
5.6 Gjennomføring i kommunene	36
5.7 Vurderinger	37
6 ECONs HOVEDVURDERINGER	39
6.1 Gjennomgang av de tre ordningene	39
6.2 Innspill til endringer i Husbankens regelverk og rolle	45

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Husbanken forvalter en rekke ulike låne- og støtteordninger som er viktige for å ivareta kommunenes ansvar for å produsere gode velferdstjenester. Dessuten har Husbanken bygningsfaglig kompetanse som er viktig, især for de mindre kommunene. Kommunene er stort sett fornøyd med Husbanken og den service Husbanken yter. En del kommuner er imidlertid kritiske til gjennomføring av handlingsplanen for eldre, der Husbankens regelverk og praksis ble oppfattet som byråkratisk og begrensende for lokal handlefrihet. Kommunene mener at skolesatsingen, som nå er under gjennomføring, er organisert på en langt bedre måte enn handlingsplanen for eldre.

Etter ECONs vurdering var de største problemene, som kommunene opplevde i forhold til eldreplanen, i første rekke knyttet til pålegg fra Stortinget og i noen grad fra ansvarlig departement. Dessuten skapte uforutsigbare rammebetingelser i en del av ordningene Husbanken forvalter, problemer for kommunene.

Etter ECONs syn er Husbanken inne i en positiv endringsprosess fra å være en regelforvalter til i økende grad å bli en veileder for kommunene. Husbanken kan styrke sin rolle ved i større grad å utnytte den informasjon og kompetanse de har, til å informere overordnede myndigheter, slik at ulike ordninger Husbanken forvalter kan bli best mulig utformet i forhold til å nå nasjonale målsettinger og samtidig opprettholde stor grad av lokal handlefrihet.

Bakgrunn

For kommunene er Husbankens låne- og tilskuddsordninger svært viktige i forhold til å ivareta det ansvaret kommunene er pålagt på en rekke viktige velferdsområder. Særlig betydningsfulle er Husbankens ordninger og praktiseringen av disse for langsiktige investeringsbeslutninger i kommunene, for eksempel knyttet til omsorgsboliger, sykehjem, barnehager og vedlikehold av skoler. De senere årene har spesielt Stortingets beslutninger om store satsinger i eldreomsorg og skole påvirket adferden i kommunene.

Husbankens regelverk og praktiseringen av dette har vært under en viss kritikk i kommunesektoren. Manglende fleksibilitet, byråkratisk oppfølging og manglende vilje til å ivareta lokale behov har ligget i kritikken. En spørreundersøkelse som Kommunenes Sentralforbund har gjennomført blant et utvalg rådmenn høsten 2002, bekreftet denne kritikken.

Problemstilling og metode

Kommunens Sentralforbund, KS, gjennomfører et arbeid om Husbankens regelverk, fortolkninger av dette og praktisering i forhold til statlige reformer og større prosjekter i kommuner og fylkeskommuner. Hovedproblemstillingen i prosjektet, formulert av KS, er:

Er det samsvar mellom Stortingets intensjoner innenfor de forskjellige satsningene som Husbanken administrerer og sluttresultatet ute i kommunene?

Prosjektet er delt i tre faser, der første fase – en spørreundersøkelse blant rådmenn om erfaringer med Husbanken i kommunenes utviklingsarbeid knyttet til større reformer – er gjennomført. Fase 2 er et dokumentasjonsprosjekt, som dokumenteres her, mens tredje fase vil fokusere på å endre regelverk eller praktiseringen av dette.

For fase 2 av prosjektet er hovedproblemstillingene:

Hva er konsekvensene av Husbankens regelverk og praksis for kommunal sektor? Hvordan kan eventuelle endringer i regelverket og praktiseringen av dette gjennomføres for å bidra til å styrke måloppnåelsen og samtidig øke kommunal beslutningsmyndighet og handlefrihet og/eller effektivisere ressursbruken lokalt?

ECON har gjennomført studier av to reformer: *Handlingsplanen for eldre*, som ble igangsatt i 1998, og *skolesatsingen*, som nå er under gjennomføring. I tillegg har vi gjort en studie av ulike ordninger i Husbanken som berører bosetting av flyktninger.

Studiene er foretatt gjennom dokumentstudier og fellessamlinger med representanter for regionkontorene i Husbanken og kommunene. I tillegg har ECON gjennomført intervjuer med representanter for ansvarlige departementer, Husbanken og representanter for ytterligere to kommuner.

Konklusjoner og tilrådinger

Stortinget bestemmer i stor grad den lokale handlefriheten

Både for de to tidsavgrensede satsingene, handlingsplanen for eldre og skolesatsingen, og for de varige ordningene knyttet til bosetting av flyktninger er det Stortinget som fastsetter rammebetingelser knyttet til støtte og låneomfang. Nivået på støtte og låneomfang for hvert enkelt år fastsettes i budsjettbehandlingen i Stortinget.

For de ulike ordningene har Stortinget i varierende grad lagt andre føringer og krav til gjennomføringen enn de rene økonomiske rammebetingelsene, for eksempel i forhold til bygningsmessig utforming. For *Handlingsplanen for eldre* la Stortinget relativt detaljerte føringer på kommunene. Det ble videre stilt krav med hensyn til dokumentasjon, rapportering og kontroll. *Skolesatsingen* er av en helt annen karakter enn *Handlingsplanen for eldre*. Siden Stortinget ikke har gitt tilsvarende detaljerte krav til bygningsmessig utforming, har kommunene stor

frihet til å gjøre lokale tilpasninger i investeringsprosjekter knyttet til skolesatsingen.

Virkemidlene ved bosetting av flyktninger er ikke én avgrenset ordning, men en rekke ordninger som Husbanken forvalter for vanskeligstilte i boligmarkedet. Stortinget fastsetter rammer og prioriteringer for virkemiddelbruken overfor vanskeligstilte i boligmarkedet.

Målsettingene nås i ulik grad

Målene som Stortinget har trukket opp for handlingsplanen for eldre, er i ferd med å nås når det gjelder antall nye plasser i sykehjem og antall omsorgsboliger. Målene ble oppjustert underveis i forhold til de planene kommunene sendte inn.

For skolesatsingen er det for tidlig å avgjøre om målene – som er langt mindre konkrete enn i handlingsplanen – nås. Basert på søknadsinngangen fra kommunene og signaler om behovene, er det grunn til å tro at satsingen vil bli vellykket.

For bosetting av flyktninger har det vært store problemer med å nå målene om rask bosetting etter at oppholdstillatelse er gitt. Kommunene er mer tilbakeholdne med å sette i verk tiltak enn det statlige myndigheter ønsker.

Uforutsigbare rammebetingelser er hovedproblemet

Et hovedproblem ved flere ordninger Husbanken forvalter, er at de økonomiske rammebetingelser og til dels andre rammebetingelser endres over tid. Både for eldreplanen og for bosetting av flyktninger er den økonomiske støtten blitt redusert over tid til tross for signaler om stabilitet i støtten fra staten. Dette innebærer at kommunene kan ha påtatt seg langsiktige økonomiske forpliktelser som det er vanskelig å bære innenfor begrensede budsjettammer. I tillegg kan dette innebære at kommunene i fremtiden nøyer vil vurdere risikoen ved å gjennomføre satsinger, slik at det kan begrense viljen til å satse lokalt.

Kriteriene som lån og støtte fordeles etter, kan være sentrale for hvordan ressursbruken totalt sett blir, men har også betydning for kommunens tillit til ordningen og kommunenes adferd. I eldreplanen ble ikke midlene fordelt etter objektive kriterier, men på grunnlag av Husbankens behandling av hver enkelt søknad. Fra 2001 foretok regjeringen imidlertid en fordeling av investeringsrammen på fylkeskommunene. Fylkesmannen fikk fullmakt til å fordele rammen på kommunene i samarbeid med fylkeslegen. Fordelingen både fylkene imellom og internt i hvert fylke skulle blant annet ivareta hensynet til kommunenes utgangspunkt før handlingsplanen, utviklingen i behov framover og hvor mye som var gitt så langt i planperioden.

En subjektiv vurdering av søknadene innebærer i noen grad en fare for at midlene i første rekke vil gå til kommuner som er tidlig ute med søknader og som gjennom strategisk adferd har opparbeidet seg et stort behov. Vårt inntrykk er imidlertid ikke at dette skjedde i eldreplanen, der rammene ble oppjustert i forhold til de planer som ble innmeldt fra kommunene. Likevel er det ECONs vurdering at objektive fordelingskriterier av rammene, slik som i skolesatsingen, er mest

hensiktsmessig sett i forhold til adferd i kommunene, tillit til sentrale myndigheter, samt en langsiktig, optimal bruk av ressursene.

Midlertidige satsinger gir styringsproblemer og kan drive kostnadene opp

Tidsavgrensede satsinger med betydelig økonomisk støtte fra staten kan gi kommunene incentiver til å nedprioritere andre oppgaver. Dessuten kan satsinger føre til en strategisk adferd blant kommunene, slik at de nedprioriterer oppgaver der de venter fremtidige satsinger.

Satsinger kan også føre til at kostnadene ved gjennomføringen blir høye, især dersom de kommer i en høykonjunktur, slik eldreplanen gjorde. Det førte til en meget sterk kostnadsvekst for investeringene i sykehjem og omsorgsboliger.

Graden av lokal politisk forpliktelse påvirker resultatene

Mens eldreplanen og skolesatsingen har høy politisk forpliktelse i kommunene, er forpliktelsene lokalt mindre for bosetting av flyktninger. Det innebærer at det normalt vil være mer krevende å nå målene for bosetting av flyktninger enn målene i eldreplanen og skolesatsingen. Det kan derfor være nødvendig å forsterke de statlige virkemidlene knyttet til bosetting av flyktninger.

Husbankens rolle er forskjellig i de tre ordningene

Husbankens rolle har vært svært ulik i de to satsingene. I eldreplanen hadde Husbanken et bredt ansvar, både i forhold til å utforme detaljert regelverk og godkjenne kommunenes prosjekter. I skolesatsingen er rollen minimal; Husbanken behandler innkomne søknader og gir klarsignal dersom disse oppfyller kriteriene for lån og rentestøtte.

I forhold til bosetting av flyktninger har Husbanken forvaltet en rekke virkemidler og utformet regelverk og krav som kommunene må oppfylle.

Kommunene er stort sett fornøyd med Husbanken

Våre undersøkelser blant et begrenset antall kommuner viser at disse kommunene i stor grad er fornøyd med Husbankens tjenester. Særlig de små kommunene som har behov for kompetansen til Husbanken uttrykker at kontakten med Husbanken er svært tilfredsstillende. Mange påpeker at de får god veiledning fra de faglige miljøene i Husbanken. De fleste kommunene mener at Husbanken har utformet regelverk og praktisert dette i tråd med pålegg fra overordnede myndigheter.

Men noen kommuner er kritiske

Noen kommuner mener at Husbankens oppfølging har vært for detaljert og har lagt for mange føringer på kommunenes handlefrihet. Særlig er det eksempler på dette innenfor handlingsplanen for eldre, der enkelte kommuner mener at Husbanken har gått for langt i forhold til å pålegge kommunene krav knyttet til lokalisering, areal og kvalitet på utformingen av sykehjem og omsorgsboliger.

Husbanken: Fra regelforvalter til veileder

ECON har fått et klart inntrykk av at Husbanken i økende grad har lagt vekt på å være kommunenes rådgiver og veileder og i mindre grad oppfatter seg som regelforvalter. Kommunene vi har intervjuet, bekrefter i stor grad dette bildet av Husbanken.

Husbankens rolle og regelverk fremover

Etter ECONs syn kan Husbanken fortsette å utvikle sin veilederrolle overfor kommunene. Mange små kommuner har behov for tilgang til den kompetansen Husbanken har. Husbanken kan styrke denne rollen ved å bedre kommunikasjonen med kommunene, for eksempel ved å avholde årlige seminarer i regi av regionkontorene.

Signalene fra kommunene innebærer også at Husbanken i større grad bør samordne praksis mellom regionkontorene, når det er hensiktsmessig. Men dette bør likevel ikke hindre regionkontorene i å ta hensyn til eventuelle forskjeller mellom kommuner og regioner hvor det kan være optimalt med ulik praksis mellom regionkontorer eller endog innefor samme regionkontor.

Husbanken besitter i dag – i forhold til hva overordnede myndigheter sitter inne med – betydelig kunnskap og kompetanse knyttet til utbygging av boliger, sykehjem, omsorgsboliger og barnehager i kommunene. Dersom Husbanken blir mer aktiv i forhold til å informere sentrale statlige myndigheter om kommunenes behov og om hvordan regelverket fungerer i praksis, kan det bidra til at utformingen av regelverket kan bli bedre i forhold til lokale behov og dermed bidra til bedre ressursbruk totalt sett.

I forhold til utforming av regelverket bør Husbanken så langt føringer fra overordnede myndigheter tillater gi kommunene fleksibilitet som kan gi grunnlag for lokale tilpasninger ut i fra lokale behov og lokal ressurstilgang. Det vil normalt bety at ressursene utnyttes bedre enn ved en mer restriktiv praksis.

1 Bakgrunn, problemstillinger og metode

1.1 Bakgrunn

Husbanken har ansvar for en rekke låne- og tilskuddsordninger knyttet til oppføring og utbedring av boliger generelt og boliger for vanskeligstilte grupper. Dessuten har Husbanken ansvaret for låne- og tilskuddsordninger knyttet til oppføring og utbedring av bygninger der kommunene har ansvar for tilbudet, som omsorgsboliger, sykehjem og barnehager. I tillegg har Husbanken ansvar for finansieringsordningen som ble opprettet i 2002, der kommuner og fylkeskommuner får kompensert renteutgifter knyttet til nybygg og utbedring av skoleanlegg ("skolesatsingen"). Husbanken har ulike regelverk for sine låne- og tilskuddsordninger basert på retningslinjer gitt fra departementene.

Kommunenes forhold til Husbanken kan deles i to:

- Dels er kommunene låntakere i Husbanken og mottar støtte gjennom de støtteordninger Husbanken forvalter, som for eksempel lån til omsorgsboliger
- Dels har kommunene et forvaltningsansvar i forhold til ordninger som Husbanken har ansvar for. Dette forvaltningsansvaret ivaretas for noen ordninger i nært samarbeid med Husbanken, som for eksempel bostøtteordningen.

For kommunene er Husbankens låne- og tilskuddsordninger viktige i forhold til å ivareta det ansvaret kommunene er pålagt på en rekke viktige velferdsområder. Særlig betydningsfull er Husbankens ordninger for langsiktige investeringsbeslutninger i kommunene. Regelverket og Husbankens praktisering av dette har derfor stor betydning for kommunenes adferd og beslutninger, især i forhold til investeringer blant annet i omsorgsboliger, sykehjem, barnehager og i vedlikehold av skoler. Spesielt kan Stortingets beslutninger om store satsinger påvirke adferden i kommunene.

1.2 Prosjekt i regi av Kommunenes Sentralforbund

Kommunenes Sentralforbund (KS) gjennomfører nå et prosjekt om Husbankens regelverk, fortolkninger av dette og praktisering i forhold til statlige reformer og

større prosjekter i kommuner og fylkeskommuner. Hovedproblemstillingen i prosjektet, formulert av KS, er:

Er det samsvar mellom Stortingets intensjoner innenfor de forskjellige satsingene som Husbanken administrerer og sluttresultatet ute i kommunene?

Prosjektet er delt i tre faser, der første fase – en spørreundersøkelse blant rådmenn om erfaringer med Husbanken i kommunenes utviklingsarbeid knyttet til større reformer – er gjennomført. Fase 2 er et dokumentasjonsprosjekt, som ECON har fått i oppdrag å gjennomføre, mens tredje fase vil fokusere på å endre regelverk eller praktiseringen av dette.

I fase 2 av prosjektet er ECON bedt om å utrede konsekvensene av Husbankens regelverk og praksis for kommunal sektor. ECON er dessuten bedt om å analysere hvordan endringer i regelverket og praktiseringen av dette kan bidra til å styrke måloppnåelsen og samtidig øke kommunenes handlefrihet.

1.3 Problemstilling

Hovedproblemstilling i fase 2 er i samråd med oppdragsgiver formulert på følgende måte:

Hva er konsekvensene av Husbankens regelverk og praksis for kommunal sektor? Hvordan kan eventuelle endringer i regelverket og praktiseringen av dette gjennomføres for å bidra til å styrke måloppnåelsen og samtidig øke kommunal beslutningsmyndighet og handlefrihet og/eller effektivisere ressursbruken lokalt?

Det gjennomføres studier av to reformer: *Handlingsplanen for eldre*, som ble igangsatt i 1998, og *skolesatsingen*, som nå er under gjennomføring. I tillegg gjennomføres en studie av permanente ordninger som berører bosetting av flyktninger.

1.4 Metode

ECON gjennomfører studiene i fase 2 av prosjektet med følgende elementer:

1. Gjennomgang av relevante dokumenter fra Stortinget, departementer og Husbanken, samt KS spørreundersøkelse blant rådmenn.
2. Analyse av resultatene og etablering av hypoteser om problemer og utfordringer ordningene skaper i forhold til de mål Stortinget har trukket opp, og problemer og utfordringer i forhold til kommunenes adferd og tilpasning.
3. Seminarer med et utvalg representanter fra Husbanken, sentralt og regionalt, og med representanter for et utvalg kommuner. Representantene for Husbanken og kommunene ble invitert til å komme med innspill og kommentarer.
4. Intervjuer med representanter for Husbanken og to store kommuner som ikke var representert på seminarene. Intervjuobjektene ble bedt om å

komme med synspunkter på hva som kan endres i forhold til Husbankens regelverk og praksis og eventuelt også innspill i forhold til mulige endringer i adferden fra sentrale myndigheter.

5. Analyse av resultater og etablering av mulige forslag til endringer i gjennomføring av ordningene.
6. Avslutningsseminar med representanter for Husbanken og representanter for kommunene. ECON presenterte sine funn og analyser og forslag til mulige endringer i ordningene særlig i forhold til Husbankens regelverk og praksis. Representantene for Husbanken og kommunene ble invitert til å komme med innspill og kommentarer.

Tabellen nedenfor viser hvilke aktører fra departementer, Husbanken og kommuner som gjennom intervjuer og seminarer har bidratt med innsikt og erfaringer.

2 Spørreundersøkelse blant rådmenn

2.1 Om spørreundersøkelsen

Kommunenes Sentralforbund ba i 2002 Norsk Gallup AS gjennomføre en spørreundersøkelse blant et utvalg av landets rådmenn for å kartlegge kommunenes forhold til Husbanken og Husbankens regelverk. Norsk Gallup AS gjennomførte undersøkelsen i september 2002 gjennom telefonintervjuer med et utvalg av rådmenn.

Utvalget

Rådmenn i 147 kommuner besvarte undersøkelsen. Dette tilsvarer ca. 34 prosent av totalt antall kommuner. Utvalget gjenspeiler populasjonen av kommuner i Norge. Utvalget treffer også godt med hensyn til størrelse beregnet etter antall innbyggere, og i forhold til antall kommuner inndelt etter Husbankens regioner. Størst avvik har utvalget i forhold til populasjonen når det gjelder kommunetyper etter næring og sentralitet når man legger SSBs kommuneinndeling til grunn.

Hovedresultater

Forholdet til Husbanken generelt

Undersøkelsen viser at kommunene i hovedsak og generelt sett er fornøyde med Husbanken, og de er også fornøyde med klarheten i Husbankens informasjon.

Kommunene er gjennomgående mindre fornøyde med Husbankens fleksibilitet. Her er 1/3 av de spurte misfornøyde. Dette gjelder i hovedsak de største kommunene og kommunene innen Husbankens region Øst.

Husbanken som samarbeidspartner

Husbanken er en viktig samarbeidspartner for kommunene. Nesten 8 av 10 rådmenn mener det er viktig å holde seg orientert om saker fra Husbanken og nesten 9 av 10 mener det er viktig å benytte de lånemulighetene Husbanken gir. Dette gjenspeiles i at over 70 prosent sier at tilskuddene virker styrende på lokale prioriteringer.

Husbanken og regelverket

2/3 av kommunene mener at Husbankens regelverk er tilstrekkelig fleksibelt i forhold til lokale behov, mens 1/3 mener at Husbankens regelverk kan være til hinder for effektiv ressursutnyttelse. Kommuner i Husbankens region Bergen opplever i sterkere grad regelverket som et hinder enn kommunene i de to nordligste regionene. En stor andel av de store kommunene (67 prosent av de med mer enn 30 000 innbyggere) har opplevd at Husbankens håndtering av et tiltak har vært i strid med lokale behov. Det er eldreomsorg og sykehjem kommunene opplever som de mest problematiske områdene.

De fleste kommunene mener også at Husbanken bør gis frihet til større grad av skjønnsutøvelse, men er delt i synet på om Husbanken bør ha samme regelverk over hele landet.

Konklusjon

En relativt stor andel av kommunene mener at Husbankens regelverk er for lite fleksibelt i forhold til kommunale behov. Samtidig mener de fleste at Husbankens tilskudd virker styrende inn på kommunenes prioriteringer. Ut fra at Husbankens ordninger i stor grad berører kommunenes velferdstilbud på flere viktige områder, tilsier resultatene at kommunene mener de bør ha større innflytelse på regelverket.

2.2 ECONs vurderinger av undersøkelsen

ECONs hovedinntrykk av forholdet mellom Husbanken og kommunene, slik dette har framkommet gjennom våre intervjuer med representanter for kommunene, samsvarer ikke fullt ut med inntrykket fra spørreundersøkelsen blant rådmenn. Nedenfor gis noen vurderinger av årsakene til at ECONs undersøkelser ikke samsvarer fullt ut med Gallups undersøkelse.

Generelle spørsmål fra Gallup

Spørreundersøkelsen er gjennomført med relativt generelle spørsmål om forholdet mellom Husbanken og kommunene. Det innebærer at det i liten grad bes om konkrete erfaringer, og at svarene trolig i første rekke blir tuftet på rådmennenes generelle erfaringer og inntrykk av Husbanken. Det kan bety at svarene er tuftet på erfaringer fra egen kommune i tillegg til inntrykk som rådmennene har fra andre kilder. Dette kan være medieomtale av Husbanken, inntrykk rådmennene har etter samtaler med andre kommuner mv. Svarene kan derfor inneholde visse feilkilder i forhold til mer konkrete erfaringer knyttet til forholdet mellom Husbanken og hver enkelt kommune.

ECON har i sin studie bedt om konkrete erfaringer fra kommunene knyttet til to ordninger Husbanken forvalter, Handlingsplanen for eldre og skolesatsingen, samt ordninger knyttet til bosetting av flyktninger. ECON har i intervjuene bedt om konkrete erfaringer og konkrete eksempler på problemer knyttet til Husbankens regelverk og Husbankens oppfølging av dette i forhold til kommunene. Selv om det også her påpekes svakheter og problemer knyttet til regelverk og Husbankens oppfølging av dette, synes hovedproblemene i større grad å skyldes økonomiske rammebetingelser fastsatt av overordnet myndighet enn Husbankens regelverk og adferd.

Er rådmennene riktig gruppe å be om erfaringer?

I større kommuner har de fleste rådmenn lite kontakt med Husbanken og trolig få konkrete erfaringer med Husbanken. I små kommuner derimot, har rådmennene i mye større grad løpende kontakt med Husbanken og Husbankens saksbehandlere. Det innebærer i så fall at det er en fare for at erfaringene rådmenn i store kommuner formidler i undersøkelsen i større grad er tuftet på generelle inntrykk av Husbanken, som de kan ha fått fra sine medarbeidere, fra media eller fra andre kommuner. Gallups undersøkelse viser at rådmennene i de minste kommunene er mest fornøyd med Husbanken, noe som kan underbygge dette.

I ECONs undersøkelse har vi intervjuet både rådmenn og andre representanter for kommunene. De siste er plukket ut på bakgrunn av at de har konkrete erfaringer med Husbanken. ECONs hovedinntrykk er at de representantene ECON har intervjuet gjennomgående synes å være mer fornøyd med Husbanken enn det inntrykket Gallups undersøkelse gir.

Tabell 2.1 *Intervjuobjekter og seminardeltakere*

Intervjuobjekter/seminardeltakere

Departementer

Kommunal- og regionaldepartementet

Sosialdepartementet

Utdannings- og forskningsdepartementet

Husbanken

Hovedkontoret

Husbanken Bergen

Husbanken Bodø

Husbanken Øst

Kommuner

Bergen

Stord

Flora

Klepp

Rennesøy

Randaberg

Bodø

Narvik

Rana

Nord-Odal

Fredrikstad

Kongsvinger

Stavanger

Trondheim

Deltakere avslutningsseminar

Klepp

Rana

Nord-Odal

Husbanken, hovedkontor

Kommunenes Sentralforbund

3 Handlingsplanen for eldre

3.1 Stortingets behandling

Mål

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 50 (1996-97) *Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet – respekt – kvalitet* la Stortinget opp til en betydelig utbygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger i kommunene over en 4-årsperiode.

Målet var å sette kommunene i stand til å møte det økende behovet for tjenester som følge av et økende antall eldre, samt å bedre kvaliteten på de eksisterende tjenestene. Alle som har behov for det, skulle få et tilfredsstillende og mest mulig likeverdig tjenestetilbud, uavhengig av bosted, inntekt og sosial status. Samtidig var det en målsetting at kommunene i størst mulig grad skulle utforme og bygge ut et pleie- og omsorgstilbud tilpasset lokale forhold og behov. I tillegg ønsket man å stimulere til effektiv ressursutnyttelse og sikre god kostnadskontroll.

Det ble opprinnelig lagt opp til bygging av til sammen 24.400 boenheter, fordelt på omsorgsboliger, ensengsrom og plasser i heldøgns pleie og omsorg. På bakgrunn av klare signaler blant annet fra kommunene og Stortinget, ble måltallet senere økt flere ganger med til sammen 14.000 plasser, til totalt 38.400 plasser.

Virkemidler

Handlingsplanen bygger på en kombinasjonen av øremerking og bindende plan- og aktivitetskrav i kommunene. Det ble innført både juridiske, økonomiske og andre virkemidler, som f.eks. tiltak for rekruttering. Av juridiske tiltak var det varslede forslaget om å lovfeste kommunenes plikt til å tilby ensengsrom til beboere som ønsker det fra 2003, sentralt.

Som økonomiske virkemidler valgte man øremerkede tilskudd til investeringer og drift. For å sette kommunene i stand til å gjennomføre de nødvendige investeringene, ble det tatt i bruk en statlig øremerket finansieringsordning bestående av et oppstartstilskudd og et kompensasjonstilskudd. Begge tilskuddsordningene er administrert av Husbanken.

Oppstartstilskuddet er et engangstilskudd som blir utbetalt når beboerne flytter inn i omsorgsboligen eller sykehjemmet. Det hadde eksistert før Handlingsplanen ble innført, men ble i forbindelse med Handlingsplanen økt fra 100.000 til 175.000 kroner per omsorgsbolig og fra 150.000 til 375.000 kroner per sykehjemsplass. Kompensasjonstilskuddet ble innført for første gang i 1997 og

skulle både gi kommuner som satte i gang utbygging i 1997 en målrettet kompensasjon, og hjelpe kommuner med svak kommuneøkonomi som ellers ikke ville vært i stand til å påta seg de låneforpliktelsene slike investeringer ville innebære. Maksimalt beregningsgrunnlag for dette tilskuddet var i 1997 hhv. 565.000 kroner per omsorgsbolig og 455.000 kroner per sykehjemsplass. Tilskuddet har blitt utbetalt årlig. Samlet dekket oppstartstilskuddet og kompensasjonstilskuddet kostnader opp til 740.000 kroner per omsorgsbolig og 830.000 kroner per sykehjemsplass i 1997. Dette svarte beløpsmessig til størrelsen på anleggskostnaden for en gjennomsnittsplass ifølge Husbankens statistikker for året 1996. I 2002 ble satsene på oppstartstilskuddet prisjustert. De maksimale kostnadsgrensene ble dermed hevet til 746.300 kroner per omsorgsbolig og til 843.500 kroner per sykehjemsplass. Satsene ble prisjustert også i 2003 slik at det taket for kostnader som kommunene får dekket nå er hevet til 753.000 kroner per omsorgsbolig og 843.500 kroner per sykehjemsplass.

Tilskuddsordningene fikk tilbakevirkende kraft slik at prosjekter som fikk tilsagn i 1997, også kom inn under ordningen.

Det ble stilt en rekke vilkår for å motta tilskudd. I Stortingsmelding nr 50 (1996-97) settes det som forutsetning for å få tilskudd at omsorgsboligen eller sykehjemmet utformes slik at det kan ytes heldøgns pleie- og omsorgstjenester. Kommunene fikk også plikt til å utarbeide en konkret plan for utbygging av eldreomsorgen. En slik plan måtte være politisk godkjent før statlige tilskuddsmidler kom til utbetaling i 1998. Sosial- og helsedepartementet ville følge opp handlingsplanen og overvåke gjennomføringen av planene som kommunene skulle utarbeide for eldreomsorgen. Fylkesmannsembetene fikk en sentral rolle i gjennomføringen av handlingsplanen, blant annet gjennom å yte råd og veiledning til kommunene, gjennom å gi uttalelser om de enkelte prosjektene og gjennom å foreta prioriteringer kommunene imellom fra 2001 da det ble innført fylkesvis fordeling av tilskuddmidlene. Det ble også lagt opp til en styrking av samarbeidet mellom kommunene og boligbyggelagene ved bygging av omsorgsboliger.

Den videre konkretiseringen av kravene er fulgt opp i departementets forskrifter og tildelingsbrev til Husbanken, samt retningslinjene utarbeidet av Husbankens hovedstyre og Husbankens veileder.

3.2 Oppfølging i departementene

Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet forskrifter om tilskudd (HB 8.A.5) og lån (HB 7.A.2) til bygging av omsorgsboliger og sykehjem. Forskriftene fra departementet hadde få føringer utover det som lå i stortingsmeldingen og Stortingets vedtak, utover at søknader om tilskudd skulle sendes fylkesmannen og fylkeslegen til uttalelse.

Forskriften viser til at lån og tilskudd gis til omsorgsboliger og sykehjemsplasser etter lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982. Det var også åpnet for å gi lån og tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser i utlandet dersom de oppfylte kravene i retningslinjene utarbeidet av Husbanken.

3.3 Husbankens oppfølging

Retningslinjer fra Husbanken

I *retningslinjene* for lån (HB 7.B.3) og tilskudd (HB 8.B.9) gir Husbanken nærmere detaljer om vilkårene for at lån og tilskudd kan gis.

Det stilles krav om at prosjektene skal ha en god, men nøktern standard og at kostnadene er rimelige. Kostnadene skal vurderes skjønnsmessig i hvert enkelt tilfelle.

Samtidig utdyper og presiserer Husbanken kravene fra Storting og departement til utforming og tilrettelegging. Retningslinjene viser til at omsorgsboligene bør ligge sentralt plassert i lokalsamfunnet og nær base for omsorgstjenester, slik at heldøgns pleie- og omsorgstjenester er lett tilgjengelige. Det skal også tas hensyn til ulike andre forhold. For eksempel bør boliger for yngre funksjonshemmede ikke samlokaliseres med omsorgsboliger og sykehjem for eldre. Retningslinjene følger videre opp kravet fra Stortinget om at det skal kunne ytes heldøgns pleie og omsorg. Det presiseres at omsorgsboliger og sykehjem skal være utformet slik at de egner seg for eldre, funksjonshemmede og andre med behov for pleie og omsorg. Boligene/sykehjemmene må derfor planlegges for beboere som er eller kan bli sterkt bevegelseshemmede, og de fysiske omgivelsene skal fungere tilfredsstillende i en pleiesituasjon. Ved utbedringer av eksisterende bygninger er kravene mindre spesifikke, men det forutsettes at anvisningene blir fulgt så langt som mulig innenfor tekniske begrensninger og fornuftige økonomiske rammer.

Husbanken innhenter også en uttalelse fra fylkesmann som i samråd med fylkeslege gir en vurdering av om prosjektet er i samsvar med kommunens behov. Husbanken skriver i retningslinjene at uttalelser fra fylkesmann og fylkeslege også kan inneholde synspunkter og anbefalinger vedrørende utforming, planløsninger og innhold i boliger og sykehjem, særlig med hensyn til pleie/omsorg og helsefaglige funksjoner.

Veileder fra Husbanken

Husbanken har utarbeidet en sentral veileder for utbygging av omsorgsboliger og sykehjem (HB 7.F.17 *Omsorgsboliger og sykehjem En veileder for lokalisering, organisering og utforming*). Ifølge retningslinjene gir veilederen ”nærmere anvisninger om hvordan boliger og sykehjem må utformes for at de skal ha god tilgjengelighet for sterkt bevegelseshemmede og fungere tilfredsstillende i en pleiesituasjon”. I veilederen er det også nærmere beskrevet hvilke kvaliteter som må sikres i omsorgsboliger og sykehjem for at disse skal fungere som gode hjem og gi rammer til et verdig liv. *Veilederen* fra Husbanken oppfattes etter det ECON forstår, som krav i mange kommuner. I retningslinjene vises det til at ”Husbankens vurdering av det enkelte prosjekt vil ta utgangspunkt i anvisningene i veilederen” og at prosjektet kan bli avslått dersom prosjektet på flere punkter bryter vesentlig med anvisninger i veilederen. Ved utbedringer er det riktignok åpnet for at det tas hensyn til tekniske begrensninger og fornuftige økonomiske rammer. Det stilles krav om at prosjektene har en god men nøktern standard og at kostnadene er rimelige.

I denne veilederen gir Husbanken nærmere anvisninger med hensyn til lokalisering, utareal, størrelse og kvalitet på boenheten, fellesrom, m.m. Her er også tilgjengelighetskravene nærmere presisert, med henvisning til et konkret dimensjoneringsgrunnlag som angir funksjonsmål for prosjektering ved bruk av rullestol, hjelpemidler og personhjelp. Det er for eksempel detaljerte anvisninger av hva det bør være plass til på hvert enkelt rom. I nybygg kan disse kravene bare fravikes i særskilte tilfeller.

3.4 Gjennomføring i kommunene

Måltallene er nådd

Planen har utløst planlegging og utbygging av pleie- og omsorgstjenesten i hele landet, og utbyggingen har vært i samsvar med de måltallene som er satt.

Kvaliteten på byggeprosjektene har vært høy (St. meld. nr 16 (2000-2001) *Om verksemda til Statens Husbank 1998-99*). Ifølge statsbudsjettet for 2003 tilfredsstilte hele 97 prosent av de sykehjemsplassene som fikk tilsagn i 2001, Husbankens rettlede kvalitetsnorm. Fordelingen mellom sykehjem og omsorgsboliger har også vært i tråd med det som er blitt lagt til grunn. Videre ser det ifølge St meld nr 31 (2001-2002) ut til at man med de tilsagn som gis i 2003, vil nå målet om utbygging av enerom (beregnet som et gjennomsnitt på 90 prosent dekning), og man har også oppnådd en betydelig opprustning av eksisterende bygg i tråd med målsettingene.

Den samlede dekningsgraden for aldershjem, omsorgsboliger og sykehjem har økt fra 26,4 prosent i 1997 til 29,6 prosent i 2001. Tilbudet er altså bygd ut raskere enn befolkningsutviklingen i samme periode tilsier. Dette betyr at Handlingsplanen både har holdt tritt med veksten i antall eldre og skapt ytterligere kapasitetsvekst.

Tabell 3.1 Hovedtall før, nå og etter Handlingsplanen for eldreomsorgen

	Før Utgangspunkt 1997	Nå Resultat 2001	Etter Prognose 2005
Befolkningen 80 år +	184 400	201 300	210 700
Personell - årsverk	79 400	92 500	98 300
Personelldekning	43,1	46,0	46,7
Sykehjemsplasser	34 300	37 350	39 300
Omsorgsboliger	5 350	16 150	23 900
Aldershjemsplasser	9 100	6 100	3 400
Samlet dekning	26,4	29,6	31,6
Eneromsdekning	83,1	88,5	95

Kilde: St.meld. nr. 31 (2001-2002) *Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen*

Pengene er brukt som de skal

Ifølge St meld nr 34 (1999-2000) har veksten i pleie- og omsorgstjenesten vært gjennomført i en periode med lav realvekst i kommunenes inntekter, noe som kan ha vært medvirkende til økt budsjettunderskudd og svekket netto driftsresultat. Ifølge meldingen, ser de øremerkede driftstilskuddene imidlertid ikke ut til å ha redusert utgiftene til andre sektorer. En analyse av regnskapstallene viser at det heller ikke har vært noen «lekkasje» av øremerkede tilskudd til andre sektorer.

Ifølge stortingsmeldingen underbygger dette at driftstilskuddene har fungert etter intensjonen. (Merknad: Dette sjekkes nærmere, bl.a. mot Breviks analyse))

Større grad av geografisk utjevning

Handlingsplanen har, som nevnt, bidratt til å heve dekningsgraden i de kommunene som hadde lavest dekningsgrad og skapt større likhet i samlet tjenestetilbud kommunene imellom (Stortingsmelding nr 31 (2001-2002)). Tilskuddsordningene i Husbanken ser ut til å ha gjort det mulig for kommuner med svak kommuneøkonomi å bygge ut sykehjemsplasser og omsorgsboliger på lik linje med kommuner med god økonomi. I forhold til kommunenes inntektsnivå, ser det dermed ut til at investeringstilskuddene har bidratt til å utjevne forskjellene i tjenestenivå. Kommuner med svak økonomi har likevel satset sterkest på omsorgsboliger, mens kommuner med god økonomi styrket sykehjemstilbudet sitt ytterligere. Kommuner med svak økonomi har også i stor grad satset på etablering av nye plasser, mens kommuner med god økonomi i større grad har prioritert å oppgradere eksisterende tilbud.

Da eldreplanen ble evaluert etter to år viste det seg at de store kommunene i mindre grad enn små og mellomstore kommuner hadde benyttet Husbankens tilskuddsordninger. De kommunene som trengte det, fikk derfor to år utover handlingsplanperioden på å gjennomføre byggeprosjektene.

For å ivareta kommunene med størst behov og sikre god fordeling, ble investeringsmidlene fra og med 2001 fordelt mellom fylkene og Fylkesmannen har fordelt disse til kommunene. Omleggingen til fylkesvise rammer ser ut til å ha fungert som ønsket.

Fortsatt ser det likevel ut til at det er betydelige forskjeller i utbygging fylkene imellom. Når alle prosjektene innenfor handlingsplanen er gjennomført, vil imidlertid forskjellene fylkene imellom være redusert.

Kostnadene for kommunene større enn forventet

I Handlingsplanen ble effektiv ressursutnyttelse og god kostnadskontroll satt opp som sentrale mål for de økonomiske virkemidlene. Disse målene kan ikke sies å være innfridd.

Ved iverksettingen av handlingsplanen ble maksimalt investeringstilskudd per plass fastsatt til å være lik kostnaden for en gjennomsnittsplass etter Husbankens statistikker for 1996, henholdsvis 830.000 kroner for en sykehjemsplass og 740.000 kroner for en omsorgsbolig. Siden 1996 har anleggskostnaden steget kraftig, til 1.404.000 kroner per sykehjemsplass og 1.257.000 per omsorgsbolig i 2001. Mens anleggskostnaden dermed har steget med om lag 70 prosent siden 1996 både for sykehjemsplasser og omsorgsboliger, ble ikke tilskuddene økt før i 2002. Da ble de bare prisomregnet med 3,6 prosent.

Sosialdepartementet påpekte i forbindelse med evalueringen av Handlingsplanen etter to år (St.meld. nr 34 (1999-2000)) at man måtte satse på kostnadsdempende tiltak, først og fremst gjennom bedre veiledning til kommunene. Departementet viste blant annet til at det var utarbeidet enklere kostnadskalkyler slik at det kunne gis tilbakemeldinger til kommunene vedrørende hvilke elementer i prosjektene som virker fordyrende. Departementet viste videre til at det var satt i gang et

arbeid for å bygge opp kompetansen i Husbanken vedrørende kostnader for bygg tilknyttet Husbankens virksomhet. Husbanken har i økende grad sendt prosjekter tilbake til kommunene med forespørsel om forklaring på høye kostnader og med oppfordring til å se på alternative og billigere løsninger. Husbanken har som mål å komme inn i planprosessen så tidlig som mulig for å hindre unødige kostnader ved omgjøring sent i prosessen, og flere av kommunene ECON har vært i kontakt med har vært fornøyde med at Husbanken har kommet tidlig inn. Til tross for kostnadsdempende tiltak er det klart at kommunene ikke har fått fullfinansiert reformen slik de hadde grunn til å tro da planen ble vedtatt i 1997.

I NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken* blir kvaliteten på boenhetene karakterisert som gjennomgående god, men også her blir det påpekt at kostnadene har vært høyere enn forutsatt. Ifølge denne utredningen er omsorgsboligene 30-40 prosent dyrere enn tilsvarende husbankboliger, også etter at det er korrigert for forskjellige krav til standard.

Ifølge en rapport foretatt for Husbanken i 2000 (Asplan Analyse), er en viktig årsak til de høye anleggskostnadene omfanget av fellesareal, serviceareal og gangareal. Av andre viktige årsaker pekes det på manglende incitament til kostnadsbesparelser i kommunene, bred brukervedvirkning, svak organisering, svake anbudsrutiner og få anbudstilbydere.

Det blir også hevdet at en del kommuner har brukt mer penger enn nødvendig gjennom å velge en høyere standard enn Husbankens minimumskrav definerer og at dette har bidratt til høyere kostnader.

Tabell 3.2 *Utviklingen i gjennomsnittlige anleggskostnader per boenhet*

	Sykehjem	Omsorgsboliger
1996	826.000	738.000
1999	1.259.000	1.097.000
2000	1.287.000	1.152.000
2001	1.404.000	1.257.000

Kilde: St.meld. nr. 50 (1996-97) og Husbankens kvartalsstatistikk

Lite kommunal frihet?

Det var et premiss for eldreplanen at man i en periode skulle styrke den statlige styringen med utbygging av eldreomsorgen. Likevel var det et klart mål at kommunene selv skulle utforme et tilbud ut ifra lokale behov og at de derfor ikke skulle pålegges bestemte organisatoriske løsninger eller tjenestemodeller.

Det er diskutabelt hvorvidt det er åpnet for en slik lokal tilpasning. På den ene siden er det variasjoner kommunene imellom f eks når det gjelder valg av omsorgsboliger vs. sykehjem. I St. meld. nr. 31 (2001-2002) vises det til en undersøkelse foretatt av NIBR (Brevik 2002), der 80 prosent av kommunene mener at de under Handlingsplanen har kommet fram til en omforent balanse i tilbudet mellom sykehjem og omsorgsboliger. På den andre siden har reglene vært svært detaljerte, både når det gjelder departementets krav til rapportering og kontroll og når det gjelder planløsningskravene fra Husbanken.

Stortinget har ved flere anledninger pekt på de strenge reglene i Husbanken og bedt om at disse mykes noe opp. For eksempel i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 34 (1999-2000) i Stortinget, påpekte komiteen at man hadde fått signaler om at Husbankens regler for modernisering av eldre bygningsmasse var så strenge at kostnadene ved modernisering og nybygg ble unødige høye. Komiteen ba om at Regjeringen vurderte disse reglene for å se om det var muligheter til endringer som kunne få ned kostnadene, men som samtidig ivaretok kravene til god standard og hensiktsmessig utforming av botilbudene. Komiteen pekte også på at de strenge kravene for å oppnå tilskudd i Husbanken kunne medføre at det ble dyrere å bygge om eldre bygningsmasse enn å bygge nytt fra grunnen av, samtidig som eksisterende sykehjem kunne være velfungerende og trivselsmessig gode for beboerne også uten full ombygging tilsvarende kravene til nye sykehjem. Komiteen fryktet dessuten at byggingen av nye sykehjem bare i begrenset grad ville føre til økt sykehjemskapasitet, fordi man parallelt med nybyggingen mistet plasser ved eldre sykehjem gjennom nedleggelse eller omgjøring fra dobbeltrom til enerom. Stortinget vedtok derfor å be regjeringen ”gjennomgå Husbankens standardkrav til sykehjem, slik at kravene til ombygging kan differensieres noe fra krav til nybygg” (Innst. S nr 92 (2000-2001)). Dette er, så vidt ECON har erfart, ikke fulgt opp overfor Husbanken i tildelingsbrevene. Tvert imot har det kommet inn flere momenter og presiseringer underveis. For eksempel kom det i tildelingsbrevet for 1999 inn et tillegg om at det skulle tas hensyn til god byggeskikk, i tildelingsbrevet for 2000 ble hensynet til stedstilpasning lagt til og i tildelingsbrevet for 2001 ble også miljø og arkitektur nevnt.

Endring av reglene underveis

Rammebetingelsene i handlingsplanen ble på flere punkter endret underveis. Måltallene ble endret tre ganger i løpet av planperioden, blant annet som følge av press fra kommunene og Stortinget. I forbindelse med statsbudsjettet for 2001 foreslo regjeringen å utvide planen med 5000 enheter i 2002, hvorav 2000 av disse siden ble overført til 2001. I statsbudsjettet for 2002 ble planen så utvidet med 4000 nye enheter. I St. meld. nr. 31 (2001-2002) *Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen* foreslo regjeringen å utvide handlingsplanen med ytterligere 2000 boenheter. Stortinget vedtok, i tillegg til dette, å utvide tilsagnsrammen med 3000 sykehjemsplasser. Fra det opprinnelige vedtaket om å bygge 24.400 nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser, var måltallet dermed økt til 38.300 plasser.

Til tross for et relativt detaljert regelverk, valgte Stortinget fra starten av handlingsplanen ikke å legge føringer på hva slags type prosjekter kommunene kunne søke om støtte til. Det ble heller ikke foretatt noen fordeling av investeringsrammen fylkene imellom. Pengene ble med andre ord delt ut etter hvert som kommunene sendte inn søknader til Husbanken.

På bakgrunn av evalueringen som ble foretatt etter to år, ble regelverket imidlertid endret, men på ulike tidspunkter og gjennom ulike vedtak i Stortinget. Stortinget mente at det var blitt bygget for mange vanlige omsorgsboliger, og ønsket flere sykehjem og institusjonsliknende omsorgsboliger. Fra 1. januar 2001 ble Husbanken derfor bedt om å endre retningslinjene slik at sykehjem og omsorgsboliger tilrettelagt for heldøgns omsorg og pleie, enerom og utskiftning av gammel bygningsmasse ble prioritert.

Når det gjelder fordelingen av investeringsrammene, ble det skapt usikkerhet for kommunene med hensyn til hvilke rammebetingelser de skulle planlegge ut ifra. I mai 2000 sendte Sosial- og helsedepartementet ut et brev til fylkesmennene og fylkeslegene om at hvert fylke var tildelt en ramme som igjen skulle fordeles på kommunene. Bakgrunnen for at regjeringen ønsket å innføre en fylkesvis fordeling av investeringsrammen var at man ønsket å ivareta kommunene med størst behov og sikre en god fordeling av de gjenværende midlene. Mens måltallene i handlingsplanen var på 24.400 boenheter, hadde kommunene lagt planer om bygging av til sammen 38.500 enheter. Det var med andre ord klart at ikke alle prosjektene kunne få støtte. Denne endringen i prioriteringene førte imidlertid til at prosjekter som allerede var byggeklare og som var igangsatt ble stoppet, noe som førte til forsinkelser og kostnadsøkninger i mange kommuner. Stortinget vedtok derfor i juni samme år å videreføre handlingsplanen uten innskrenkninger inntil man hadde tatt stilling til om planen skulle utvides. I desember ble det så vedtatt å utvide handlingsplanen med 5000 enheter.

Til slutt ble det også bestemt at investeringsrammen for 2001 skulle fordeles på fylkene. Fordelingen både fylkene imellom og internt i hvert fylke skulle blant annet ivareta hensynet til kommunenes utgangspunkt før handlingsplanen, utviklingen i behov framover og hvor mye som var gitt så langt i planperioden. Mens det var regjeringen som foretok den fylkesvise fordelingen, var det fylkesmann og fylkeslege som skulle sikre en god fordeling kommunene imellom gjennom veiledning til kommunene og gjennom den uttalelsen de ga til byggeprosjektene som ledd i Husbankens søknadsbehandling.

Selv om både utvidelsene av måltallene og innføringen av fylkesvise rammer gjorde rammebetingelsene bedre for mange kommuner, skapte summen av disse endringene uforutsigbare rammevilkår. Dette gjorde det vanskelig å planlegge prosjekter og en del kommuner opplevde at de la planer basert på ett regelverk, og at spillereglene så var endret når søknaden skulle behandles.

3.5 Analyser og vurderinger

3.5.1 Styrker og svakheter i ordningen

Departementene

Sett fra de sentrale myndighetenes side har Handlingsplan for eldreomsorgen vært vellykket i forhold til å nå målene om økt kapasitet og økt kvalitet på tilbudene. Man erkjenner at det er brukt sterke virkemidler fra statens side for å oppnå de utbyggingsmål man hadde satt seg. Samtidig ser det ut til å være enighet om at den detaljerte oppfølgingen har vært nødvendig, for å følge opp Stortingets intensjoner.

Stortinget har vist stor interesse for ordningen og fulgt den nøye fra år til år. Da eldreplanen ble behandlet i Stortinget, ble regjeringen bedt om å komme tilbake med nye behovsanslag og vurderinger av virkemidlene etter to års erfaringer med planen. Stortinget ba også om årlige statusrapporter i forbindelse med framleggelsen av statsbudsjettet. Planen har derfor blitt evaluert fortløpende gjennom hele planperioden.

Ifølge Sosialdepartementet har ikke kravene til utforming av omsorgsboliger og sykehjemsplasser vært for strenge. Det blir framholdt at dette har vært helt nødvendige minimumskrav som har vært nødvendige for å sikre tilgjengelighet for brukerne og tilfredsstillende arbeidsforhold for de ansatte.

Av svakheter blir særlig den sterke veksten i kostnadene ved utbygging påpekt. Det er mange årsaker til kostnadsveksten, men mange peker på at også tilskuddsordningen i seg selv kan ha virket kostnadsdrivende. Signaler fra en del kommuner tyder på at en del, særlig i begynnelsen av planperioden, opplevde tilskuddene fra staten som såpass omfattende at man hadde råd til å koste på seg å gå noe over minimumsstandarden.

Det er en entydig tilbakemelding fra myndighetene at samarbeidet med Husbanken har fungert godt. Husbanken får ros for å ha vist økende grad av fleksibilitet utover i handlingsplanperioden. Kommunal- og regionaldepartementet har imidlertid inntrykk av at det kan ha blitt litt for mye nybygging i forhold til ombygging og mener det er en utfordring for Husbanken å bli mer kreativ mht å finne gode løsninger ved ombygginger. Det blir også pekt på at det kan være et problem at Husbankens retningslinjer og veileder praktiseres ulikt fra kommune til kommune og mellom ulike saksbehandlere i Husbanken. Noen bruker skjønn og er åpne for stor grad av lokale tilpasninger, mens andre følger retningslinjene til punkt og prikke.

Departementet har imidlertid merket seg at Husbanken har gode erfaringer med å veilede kommunene framfor å bruke tvang og at dette er en rolle Husbanken er blitt gradvis mer bevisst på. Det er en utfordring å få kommunene til å se på Husbanken som en ressurs de kan benytte seg av, og som kan hjelpe dem å lage bedre tilbud for sine innbyggere, i stedet for å se på Husbanken som en instans som forvalter statlige krav og regler.

Det blir også pekt på at man av hensyn til likebehandling er nødt til å stille samme krav til alle kommuner for at de skal motta fullt tilskudd.

Departementene ser dilemmaet mellom hensynet til statlig styring og hensynet til kommunal frihet og fleksibilitet og er bevisste på at summen av statlige handlingsplaner gir sterke føringer på kommunenes virksomhet. Dette er imidlertid et politisk spørsmål.

Ifølge Sosialdepartementet kunne man med fordel ha styrt fordelingen av tilskuddsmidlene fylkene imellom fra første dag i stedet for å la det være opp til den enkelte kommune å søke på prosjekter. I og med at søknadsinngangen fra kommunene var større enn det har vært midler til å finansiere i hvert enkelt år, ble man nødt til å foreta behovsprøving.

Ifølge departementet hadde det også vært en fordel for kommunene med mer forutsigbarhet gjennom handlingsplanperioden. Dette hadde imidlertid krevd flerårige budsjetter, som det nå ikke er mulighet til innenfor regelverket for behandling av statsbudsjetter.

Husbanken

Husbanken mener selv enigheten mellom kommune og Husbanken i hovedsak har vært stor, og uoverenstemmelser har i stor grad blitt løst i dialog med kommunen.

Man erkjenner at man i starten av handlingsplanperioden i enkelte tilfeller kan ha vært litt stivbeint mht praktiseringen av regelverket, men påpeker samtidig at dette ikke har vært tilfelle de siste årene. De aller fleste søknader er imøtekommet og Husbanken får stort sett positive tilbakemeldinger fra kommunene.

Husbanken understreker at de viser så stor fleksibilitet som overhodet mulig, og at saksbehandlerne har strukket seg svært langt for å finne løsninger i samarbeid med kommunene. De mener til og med at de har nærmet seg grensen for det forsvarlige i enkelte tilfeller.

Husbanken har opplevd uenighet med enkelte kommuner, men mener noe av dette kan knyttes til kompetansemangel i kommunene. Forskrifter og retningslinjer leses forskjellig, og noen saksbehandlere kan oppleves som mer stivbente enn andre.

Husbanken er opptatt av at kravene blant annet til areal på rommene ikke er satt vilkårlig, men bygger på Arbeidstilsynets krav samt fagfolks vurderinger av hvor mye plass som trengs for å kunne yte pleie i ulike situasjoner.

Husbanken ser samtidig svakheter ved tilskuddsordningen. Flere peker blant annet på at de økonomiske rammene er blitt for dårlige etter hvert som byggekostnadene har økt uten at tilskuddene engang har blitt prisjustert. Dette er et spesielt problem i tilflyttingsområder der byggekostnadene har steget mest. Husbanken mener samtidig at de bidrar til å få mest mulig ut av hver krone, gitt de økonomiske rammene som er lagt.

Husbanken har også forståelse for at det har skapt problemer for en del kommuner at regelverket er endret undervis i handlingsplanperioden. Dette har imidlertid ligget utenfor Husbankens kontroll.

Det er en bevissthet i Husbanken om at det er store forskjeller kommuner og regioner imellom.

Husbanken peker på at store bykommuner er kompliserte ved at de har flere fagenheter involvert enn de små og de har egen kompetanse. Dette kan danne grunnlag for diskusjoner og debatt. Store landkommuner har også i stor grad egen kompetanse. Mindre kommuner har generelt mindre kompetanse og bruker Husbanken som kompetansebank.

Utfordringen for Husbanken er å tilpasse seg forskjellige behov og forskjellig nivå på kompetansen i kommunene. Årsaken til uoverensstemmelser er mye tuftet på måten Husbanken tilnærmer seg kommunene og problematikken på. Det er i stor grad et kommunikasjonsspørsmål fordi også gode råd ofte oppfattes som krav. Husbanken ser derfor at det er viktig å ble tydeligere med hensyn til forskjellen på krav og veiledning.

Det synes å være viktig at Husbanken kommer inn i et prosjekt så tidlig som mulig. Erfaringene viser at kommunen og Husbanken da kan få løst eventuelle problemer allerede i en oppstartsfasen.

Kommunene

Kommunene som har vært med i undersøkelsen, er i hovedsak fornøyde med resultatene av Handlingsplan for eldreomsorgen. Dette inntrykket stemmer overens med resultatene av flere undersøkelser som er foretatt blant kommunene, der flertallet mener at handlingsplanen har vært en nødvendig satsing som har gitt konkrete resultater¹.

Mange kommuner peker på at handlingsplanen har satt et økt fokus på eldreomsorg både på politisk og administrativt nivå, og at den har vært et nyttig verktøy for å synliggjøre behov og planlegge tiltak. Samtidig har handlingsplanen bidratt til at eldreomsorgen er blitt prioritert i forhold til andre sektorer og at den er blitt skjermet for kutt. Mange kommuner legger vekt på at handlingsplanen har bidratt til at eldreomsorgen er satt på den politiske dagsorden lokalt og mange kommuner gir positive tilbakemeldinger fra planprosesser med bred deltakelse.

De fleste kommunene synes samarbeidet med Husbanken har fungert godt. De har fått raskt svar når de har tatt kontakt, og de har fått god veiledning.

En del kommuner er imidlertid kritiske til deler av Handlingsplanen.

Mange er misfornøyde med *manglende forutsigbarhet* og peker på at de statlige prioriteringsreglene har blitt endret underveis. Dette utgjør også hovedtyngden av de negative utsagnene i rundspørringen Sosialdepartementet har foretatt blant kommunene².

I denne undersøkelsen er *frustrasjon over avslag* på kommunale prosjekter også en viktig årsak til misnøye. I enkelte kommuner er frustrasjonen så sterk at kommunen utelukkende har negative utsagn om handlingsplanen.

En del kommuner fokuserer på at den *byråkratiske prosessen* utgjør en kompliserende faktor og at mange aktører har vært involvert i hvert enkelt prosjekt. Noen opplever også at *regelverket og saksbehandlerne er firkantede*, og at tilskuddsordningene har virket fordyrende og hindret effektive løsninger. Problemene ser imidlertid først og fremst ut til å være knyttet til noen få enkeltprosjekter.

Problemene med *omfattende rapportering og kontroll* er også tatt opp i Sosialdepartementets rundspørring der flere kommuner mener kravene om rapportering knyttet til investerings- og driftstilskudd har vært for kompliserte og tidkrevende, og at kontroll og gjennomgang av kommunens regnskaper og budsjett svekker tilliten mellom stat og kommune.

Ett annet forhold gjelder *frister for gjennomføring av prosjekter*. Ifølge noen kommuner er det problematisk å skulle innpasse alle forhold rundt eldrereformen i budsjettene før 2005. For eksempel tar ombyggingsprosjekter lang tid, fordi det innebærer å flytte ut beboerne mens arbeidene pågår, og da trenger man

¹ Se for eksempel Rundskriv I – 55 2001 Rapportering av resultat og plandata for helse- og sosialtjenesten 2001-2005, Sosialdepartementet; Ivar Brevik (2002): Handlingsplan for eldreomsorgen: Kommunenes vurdering (Tall for spørreundersøkelse), NIBR.

² Rundskriv I – 55 2001 Rapportering av resultat og plandata for helse- og sosialtjenesten 2001-2005

nødvendigvis egnede midlertidige lokaler, noe som kan være vanskelig og tidkrevende å finne. Dette kan særlig være vanskelig i store kommuner der arealkonfliktene ofte er størst.

Mange kommuner peker på at *utbyggingen har kostet dyrt* og at kommunene i realiteten har måttet finansiere store deler av prosjektene selv. Noen mener eldreplanen har skapt investeringsfeber i en del kommuner og at lokalpolitikkerne har sett seg blinde på muligheten for å motta statlige tilskudd. Dermed har kommunen prioritert kostbare utbygginger innenfor eldreomsorgen til tross for at den i stedet burde ha satset mer på andre områder, som for eksempel barnevern.

De store investeringene og driftsutgiftene som følger i kjølvannet, får også store konsekvenser for kommunenes muligheter til å satse på andre områder i årene som kommer fordi store midler er bundet opp i lang tid framover. Flere kommuner mener ordningen burde vært mer langsiktig, og at det burde vært rettet større oppmerksomhet mot de langsiktige virkningene av de store investeringene.

Enkelte kommuner mener at det har vært et *for stort fokus på enerom*. Handlingsplanen har hatt et stort fokus på kvaliteten, og dette har gått på bekostning av antall nye plasser.

Det påpekes også at rehabilitering har vist seg å bli svært dyrt, nesten like dyrt som nybygging.

Noen kommuner etterlyser videre en *mer aktiv rolle fra Husbankens side* som pådriver for å få gjennomført endringer av regler som begrenser effektiviteten, i stedet for bare å forsvare seg med at "det ikke er vi som har laget reglene".

3.5.2 ECONs vurderinger

En nødvendig og effektiv...

Ser man på antallet omsorgsboliger og sykehjemsplasser som er bygget ut i planperioden, er det stor grad av samsvar mellom målene som ble satt og de faktiske resultatene i kommunene. Kvaliteten på byggeprosjektene har vært høy og handlingsplanen har gitt resultater i hele landet. Planen har bidratt til større grad av utjevning gjennom å heve tilbudet i de kommunene som hadde lavest dekningsgrad og dermed bidratt til å skape større likhet i samlet tjenestetilbud kommunene imellom. Handlingsplanen har også bidratt til at eldreomsorgen er blitt prioritert i forhold til andre sektorer og at den er blitt skjermet for kutt.

Både myndighetene, Husbanken og kommunene gir uttrykk for at Handlingsplanen for eldre har vært nødvendig og at den har bidratt til en kraftig opprustning av eldreomsorgen både når det gjelder kvalitet og omfang.

...men også dyr, byråkratisk og uforutsigbar reform

På noen områder er det imidlertid ikke samsvar mellom målsettinger og faktiske resultater. De økonomiske rammene er et sentralt punkt i denne sammenheng. Målet om god kostnadskontroll kan ikke sies å være nådd. Selv om det ikke forelå noen løfter om dette, ble det i forbindelse med behandlingen av Handlingsplanen i 1997 skapt et inntrykk av at reformen skulle fullfinansieres. Ved å velge

gjennomsnittlig anleggskostnad som utgangspunktet for tilskuddssatsene, skapte staten et inntrykk av at kommunenes investeringsutgifter i sykehjemsplasser og omsorgsboliger ville bli fullfinansiert av staten for kostnader opp til et gjennomsnittlig nivå³. Selv om Stortingets formelle vedtak om oppstartings-tilskuddet til en sykehjemsplass ikke inneholdt noen løfter om dette, ble begrepet ”fullfinansiering” også brukt av flere i stortingsdebatten 19. juni 1997. Og i St.meld. nr. 50 (1996-97) sies det følgende om finansieringen av handlingsplanen i 1998: ”Kommunene vil fullt ut få dekket merutgiftene i 1998.....”

Gitt at anleggskostnaden per sykehjemsplass og per omsorgsbolig har steget markert fra 1996 og frem til i dag, mens tilskuddet kommunene mottar per plass har vært uendret (bortsett fra priskompensasjon i 2002 og 2003), har kravet til egenfinansiering fra kommunenes side vært sterkt økende i løpet av planperioden. Mens kommunene ved oppstarten av handlingsplanperioden i 1997 kunne regne med å få dekket det meste av investeringskostnadene, står kommunene nå svært langt fra å kunne regne med at investeringstilskuddet (oppstartings-tilskuddet + kompensasjonstilskuddet) fullfinansierer investeringskostnadene. Egenandelen har dermed blitt langt høyere enn kommunene hadde forutsatt.

En annen målsetting i Handlingsplanen for eldre var at kommunene selv skulle utforme et tilbud ut ifra lokale behov og at de ikke skulle pålegges bestemte organisatoriske løsninger eller tjenestemodeller. Det er riktig at kommunene ikke er pålagt bestemte løsninger, og resultatene av reformen viser at det er valgt ulike løsninger i ulike kommuner.

Samtidig har reglene vært svært detaljerte og kravene til kontroll og rapportering stort. Dette har tatt mye ressurser i kommunene. De detaljerte kravene har dels vært knyttet til myndighetenes krav til planer for utbygging og drift samt dokumentasjon, rapportering og kontroll. Det har vært en lang byråkratisk prosess for å få godkjent søknader samtidig som fristene for ferdigstillelse av søknader har vært knappe for noen. Dels har enkelte av de detaljerte kravene vært knyttet til føringene fra Husbanken. I forskriftene og retningslinjene for tilskudd og lån til sykehjemsplasser og omsorgsboliger har det vært fastsatt minimumskrav som må oppfylles for at det skal kunne gis tilskudd, men det har ikke vært angitt noen konkrete krav til utforming og fysiske løsninger. Det er først og fremst Husbankens egen veileder som har definert slike krav. De fleste kommunene er imidlertid mest opptatt av uforutsigbarheten som ble skapt ved at Stortinget endret spillereglene underveis. Endringene i regelverket gjorde at en del kommuner opplevde at de la planer basert på ett regelverk, og at spillereglene så var endret når søknaden skulle behandles. Sett fra kommunenes ståsted, medførte manglende prioritering av tilskuddsmidlene i begynnelsen av handlingsplanperioden urimelig styring i slutten av perioden, da noen typer byggeprosjekter ble prioritert framfor andre og pengene ble fordelt på fylkene.

En hovedkonklusjon er dermed at Handlingsplanen for eldre langt på vei har fungert i tråd med de målene som ble satt, men at prisen har vært høy både i økonomiske og administrative ressurser. De byggtekniske kravene fra Husbanken har også vært svært detaljerte.

³ Sanda, K. G., (2001), *Investeringstilskuddet i handlingsplanen for eldreomsorgen – en underfinansiert reform?*. Notat nr. 3:2001 fra Telemarksforskning-Bø.

Kontakten med Husbanken er god

En annen hovedkonklusjon er at Husbanken har praktisert regelverket på en god måte. Felles for kommunenes kritiske merknader til Handlingsplanen er at de i liten grad er rettet mot Husbanken. Det er i hovedsak selve regelverket fastsatt av overordnede myndigheter kommunene er kritiske til, og ikke Husbankens praktisering av reglene.

Noen kommuner er imidlertid misfornøyde med kontakten med Husbanken og mener at saksbehandlerne har opptrådt stivbent og lite fleksibelt. Dette ser imidlertid ut til å være enkelttilfeller mer enn noen allmenn oppfatning.

I den grad Husbanken bør endre arbeidsform, etterlyser noen kommuner en mer aktiv rolle fra Husbankens side som pådriver for å få gjennomført endringer av regler som begrenser effektiviteten.

Både myndighetene og flertallet av kommunene mener kontakten med Husbanken har fungert godt. Både Husbanken og det store flertallet av kommunene som ECON har vært i kontakt med peker på at de ikke kjenner seg igjen i resultatet fra undersøkelsen blant rådmennene og mener den gir et for negativt bilde av situasjonen. Husbanken har ifølge mange kommuner vist stor vilje til å finne gode løsninger og vært en viktig veileder. Svakheter ved ordningen synes med andre ord å skyldes de økonomiske rammene og selve regelverket, ikke Husbankens praktisering av dette.

Noen prinsipielle dilemmaer

Handlingsplanen for eldre har vært gjenstand for noen generelle dilemmaer knyttet til statlige handlingsplaner. Handlingsplanen har lagt sterke føringer på kommunenes prioriteringer og bundet opp driftsbudsjettene for mange år framover. Selv om de fleste kommunene mener at reformen har vært nødvendig, er det mange som på generelt grunnlag peker på at staten i for stor grad benytter seg av øremerkede tilskudd i stedet for å øke de generelle rammeoverføringene til kommunene.

En annen problemstilling som ble tatt opp i forbindelse med eldreplanen og som også er tema i andre sammenhenger, er spørsmålet om hvordan fordelingen av tilskudd skal sikre mest mulig rettferdighet kommunene imellom. Spørsmålet er hvem som skal tilgodeses, de kommunene som har det dårligste tilbudet eller de kommunene som allerede har satset på de aktuelle velferdstilbudene. I forbindelse med Handlingsplanen var det uenighet om hvorvidt tilskuddene skulle innrettes slik at også de kommunene med svakest økonomi ble satt i stand til å sette i gang en utbygging, eller om man primært skulle ivareta hensynet til likebehandling og premiere de kommunene som allerede hadde i gang en utbygging av eldreomsorgen. Prioriteringen på dette området ble endret i Stortinget. Kompensasjonstilskuddet skulle ifølge regjeringens opprinnelige forslag bidra til å hjelpe kommuner med svak kommuneøkonomi som ellers ikke ville vært i stand til å påta seg de låneforpliktelsene som omfattende investeringer i omsorgsboliger og sykehjem ville innebære. Stortinget vedtok imidlertid endringer på dette punktet, og ba om at kompensasjonstilskuddet også ble gitt til kommuner som satte i gang utbygging i 1997, som en målrettet kompensasjon. Dette bidro til økt rettferdighet i forhold til de kommunene som allerede hadde satset på eldreomsorgen, samtidig som det i realiteten reduserte rammene for ny utbygging.

4 Skolesatsingen

Skolesatsingen for opprustning av skolebygg startet 1. januar 2002. Skolesatsingen representerer motstykket til eldreplanen sett i forhold til oppgavemessig, økonomisk og byråkratisk omfang. Mens eldrereformen innebar detaljerte føringer for berørte investeringsprosjekter, er skolesatsingen en forholdsvis enkel rentekompensasjonsordning der kommuner som tar opp lån for å ruste opp eksisterende eller bygge nye skoleanlegg får dekket renteutgifter knyttet til disse investeringene. Ordningen er kun ment som en delfinansiering, og er en begrenset ordning sett i forhold til kommunenes totale driftsansvar for skolesektoren.

4.1 Stortingets behandling

Mål

Med bakgrunn i behovet for en betydelig rehabilitering av eksisterende skoleanlegg, ble skolesatsingen foreslått i statsbudsjettet for 2002. Her påpekes nødvendigheten av et godt arbeidsmiljø for alle elever i grunnskole og videregående opplæring. Den generelle målsettingen med skolesatsingen er derfor å legge de fysiske forholdene bedre til rette for et stimulerende og godt læringsmiljø, i henhold til Forskrift om miljørettet helsevern.

Finansiering

I statsbudsjettet ble de økonomiske rammene fastlagt. Ordningen skulle gi kommunene tilskudd beregnet ut fra en samlet låneramme tilsvarende 15 milliarder. Lånebetingelsene ga fem års avdragsfrihet, og 20 års løpetid. Ordningen er tidsbegrenset; midlene skal betales ut over en 8 års periode, og utlånsrammen for 2002 ble satt til 2 milliarder kroner. Rentekompensasjonen gjelder for hele lånets løpetid, og beregnes ut fra de betingelser et motsvarende lån med flytende rente i Husbanken ville gitt. Kommuner og fylkeskommuner står imidlertid fritt til å velge den låneinstitusjonen de selv ønsker.

Finansieringsordningen er ment å skulle stimulere kommuner og fylkeskommuner til økt innsats når det gjelder oppussing, vedlikehold og nybygging av skolebygg. Statsbudsjettet åpner også for at ordningen skal kunne finansiere bredbåndstilknytning til skolene, dersom dette inngår i et gitt byggeprosjekt. For å legge til rette for fornuftig utbygging og rehabilitering legger statsbudsjettet grunnlaget for opprettelsen av en rådgivningstjeneste, hvor kommunesektoren skal kunne søke råd omkring arealplanlegging, inneklima, miljøvennlige bygg og enøk-tiltak, arkitektoniske og estetiske spørsmål, samt pedagogiske løsninger. Ansvaret for vedlikehold og utbygging er likevel kommunens.

Utover dette gir statsbudsjettet få detaljer om tildelingsvilkår og fordeling av rammene.

4.2 Oppfølging i departementene, rundskriv og regelverk

Ansvar for utformingen av skolesatsingen ble tillagt en arbeidsgruppe bestående av Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Husbanken og Kommunenes Sentralforbund. Arbeidet var relativt konfliktfritt, selv om enkelte stridsspørsmål dukket opp underveis. Det var hele tiden klart at UFD skulle ha hovedansvaret for utformingen av ordningen.

I et rundskriv (F-49-01) datert 13. desember 2001 orienterte departementene om ordningen med rentekompensasjon for investeringer i skoleanlegg. Her ble det presisert at ordningen skulle forvaltes av Husbanken, mens forskrifter skulle utarbeides av de to departementene. Videre ble vilkårene og foreløpig rammefordeling for tildeling av rentekompensasjon fremlagt. Hele rammen ble delt mellom kommunene og fylkeskommunene på bakgrunn av totalt elevtall i henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring. Kommunerrammen ble dernest delt mellom kommunene på grunnlag av delkostnadsnøkkelen for grunnskolen i inntektssystemet, mens fylkesrammen ble delt mellom fylkeskommunene på grunnlag av elevtall. På bakgrunn av dette fikk hver kommune og fylkeskommune en maksimal, individuell investeringsramme som utgjorde grunnlaget for beregningen av rentekompensasjon.

Ordningen ble innført fra 1. januar 2002, men også prosjekt påbegynt før denne datoen er støtteberettiget, så fremt disse prosjektene blir ferdigstilt etter 01.01.2002. For å få tilskudd til renteutgifter kreves det at investeringsprosjektet er vedtatt av kommunestyre eller fylkesting. Når prosjektet er avsluttet, blir tilskudd utdelt etter søknad fra kommune eller fylkeskommune.

Ingen føringer er lagt for den tidsmessige fordelingen av utbetaling av midlene. Kommunene/fylkeskommunene velger selv om hele investeringsrammen tas ut i en omgang, eller om den fordeles på flere prosjekter i løpet av 8-års perioden. Begrensningen ligger kun i den maksimale investeringsrammen for hver kommune/fylkeskommune, samt den totale årlige lånebevilgningen.

Rundskrivet orienterer også om ansvar og rutiner ved utbetaling av tilskuddet. Brudd på betingelsene kan føre til at rentekompensasjonen blir redusert eller stanset, og eventuelt kan det bli på tale å kreve tilbakebetaling av allerede utbetalt tilskudd. Kommunene må også rapportere om bruken av midlene og dokumentere at de er blitt brukt til formålet, i henhold til økonomireglementet for staten.

Ansvaret for utviklingen av rådgivningstjenesten er lagt til Læringscenteret, som i samarbeid med Husbanken, Kommunenes Sentralforbund, samt relevante fagmiljøer skal bidra til planmessig utvikling av skoleanlegg, ved blant annet å presentere referansebygg og vellykkede prosjekter.

Forskriftene (HB 7.A.9) utarbeidet av KRD inneholder ett nytt moment utover de som allerede er beskrevet i statsbudsjettet og rundskrivet. Det blir påpekt at man i disse prosjektene skal ivareta funksjonshemmedes behov.

4.3 Husbankens oppfølging: Regelverk, økonomiske rammer, praktisk oppfølging

Forvaltningsansvaret for skolesatsingen ble i departementets rundskriv tillagt Husbanken. I motsetning til Husbankens rolle i investeringsprosjekter knyttet til eldreformen, hvor den også skulle foreta kvalitetsvurderinger, legger skolesatsingen utelukkende opp til en teknisk (utforming av søknadsblanketter) og praktisk (behandling av søknader og utbetaling i henhold til forhåndsfordelte rammer) forvaltningsrolle. Husbanken har ingen kontrollfunksjon, verken når det gjelder kostnader eller å se til at relevante lover og forskrifter overholdes.

Retningslinjene (HB 7.B.8) utarbeidet av Husbanken inneholder ingen sterke føringer eller innstramminger i forhold til Stortingets vedtak. Det foreligger ingen krav knyttet til romstørrelse eller andre tilpasninger slik tilfellet er i eldre-satsingen. I stedet presiseres det at det er kommunen/fylkeskommunen selv som må bedømme hvilke tiltak det er mest hensiktsmessig å søke kompensasjon for.

Husbankens retningslinjer definerer nærmere hvilke investeringsprosjekter som er støtteberettiget. Rentekompensasjon kan gis til tiltak knyttet opp mot skolens undervisningsrom, personalrom, idretts/svømmehall, andre bygg, ventilasjon, uteanlegg, eller utvendig vedlikehold. Støtte til bredbåndstilknytning gis kun dersom dette inngår i et aktuelt byggeprosjekt. For å få utbetalt kompensasjon forutsettes det at prosjektene følger generelle lover og forskrifter, i tillegg til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Det er kun kommuner og fylkeskommuner som kan søke om midler. Rentekompensasjonsordningen er ikke beregnet på privatdriftede skoler, men skoler som leies av kommuner/fylkeskommuner kan få støtte dersom leiekontrakten inneholder en gjenkjøpsavtale eller forkjøpsrett når leietiden opphører. I slike tilfeller må leieavtalen være på minst 20 år fra den dato første utbetaling av rentekompensasjon foretas.

4.4 Gjennomføring i kommunene

I statsbudsjettet for 2003 redegjør KR D for hvordan ordningen har fungert så langt. Fra mai (da det ble åpnet for innsendelse av søknader) og til midten av juli 2002 hadde over 100 kommuner sendt inn søknader. Husbanken var da budsjettet ble lagt fram i gang med å behandle innkomne søknader og utarbeide statistikk over etterspørselen. Per primo februar 2003 har Husbanken registrert 661 prosjekter i 248 kommuner.

Interessen fra kommunene bekreftes av Utdannings- og forskningsdepartementet som har opplevd stor interesse for ordningen. Foreløpig har man ikke opplevd samme pågang fra fylkeskommuner. Tilbakemeldingen fra kommunene er at de på tross av stram økonomi ikke har råd til å la være å benytte seg av rentekompensasjonsordningen. Lånerammen er på til sammen 15 milliarder og vil løpe over åtte år. Hvordan pengene skal fordeles ut over perioden er ikke fastlagt. I satsingens første år ble rammen satt til to milliarder kroner. Det andre

året foreslo regjeringen opprinnelig 1 milliard, men beløpet ble hevet til to milliarder i budsjettforliket med Fremskrittspartiet.

Siden det er opp til kommunene selv å bestemme når i satsingsperioden en ønsker å benytte seg av de tildelte rammene, kan det oppstå problemer dersom det totale beløpet det søkes om, overskrider de faktiske årlige bevilgninger. Dette har allerede inntruffet, og Husbanken har nå innført en køordning, der søknadene blir rangert etter når de ble mottatt i Husbanken.

4.5 Rådgivningsorganet: Læringscenteret

Ansvar for å utvikle rådgivningstjenesten for skoleanlegg ble tillagt Læringscenteret. Tjenesten, som ble etablert i 2002, fungerer som en elektronisk møteplass, og har en todelt utforming: en idébank, der informasjon om ulike tema presenteres, samt en veiledningstjeneste, der kommuner, fylkeskommuner og skoler kan henvende seg med spørsmål.

Da Læringscenteret ikke sitter på omfattende byggfaglig kompetanse, legges selve rådgivningstjenesten ut på anbud hvert år. I 2002 har SINTEF hatt hovedansvar for idébanken, mens Norsk Byggforskningsinstitutt (NBI) har stått for svar-tjenesten.

Ifølge Læringscenteret er rådgivningstjenesten ennå ikke godt nok kjent blant skoler, kommuner og fylkeskommuner, selv om antall besøk på nettsidene har steget siden starten. Gjennom brev og brosjyrer til alle landets kommuner og fylkeskommuner ble det sommeren 2002 informert om tjenesten. Våren 2003 gjennomfører Læringscenteret i samarbeid med fagmiljøer et kurs i analyse og forbedring av skoleanlegg. Kurset er rettet mot skolerepresentanter og personer med eiendomsansvar i lokale beslutningsprosesser, og 33 deltakere fra Vestfold, Buskerud og Telemark deltok på oppstartsmøtet.

Selv om ordningen ikke er særlig godt kjent ennå, har Læringscenteret kun fått positive tilbakemeldinger fra kommunene. Senteret er også i gang med å forbedre og videreutvikle internett-tjenesten.

4.6 Analyser og vurderinger

4.6.1 Styrker og svakheter i ordningen

Skolesatsingen ble vedtatt i forbindelse med statsbudsjettet for 2002, og trådte i kraft fra 1. januar 2002. Ordningen er dermed relativt ny, og erfaringer knyttet til skolesatsingen har vist seg å være begrenset både i departementer, Husbanken og kommuner. Det er dermed vanskelig å evaluere om satsingen har fungert etter hensikten så langt.

Utdannings- og forskningsdepartementet driver lite oppfølging av skolesatsingen og lar Husbanken forvalte ordningen på bakgrunn av årlige budsjetter. Etter hvert skal ordningen evalueres, og i kjølvannet av søknader som ligger i grenseland for satsingens egentlige formål diskuteres det om det er behov for klarere grenser for hva det kan gis støtte til. Kommunal- og regionaldepartementet er involvert kun i beskjeden grad.

Husbanken selv betegner skolesatsingen som en enkel, ubyråkratisk ordning, der banken har en ukomplisert forvaltningsmessig oppgave. Husbankens nøytrale rolle og satsingens korte virkeperiode gjør imidlertid at regionkontorenes erfaringsgrunnlag er begrenset.

Følgende momenter kan trekkes fram som gjennomgående tilbakemeldinger fra kommunene i undersøkelsen:

Enkel finansieringsordning sammenlignet med eldreplanen

Skolesatsingen inneholder svært få føringer sett i forhold til eldresatsingen. En av kommunene så på omfanget av regler og forskrifter som et uttrykk for statens tillit eller manglende tillit til kommunale myndigheter, og mente det ville vært interessant å sammenligne kvaliteten på investeringsprosjekter innenfor eldre-reformen med prosjekter innenfor skolesatsingen.

Alle kommunene i undersøkelsen så på ordningen som lettfattelig og ubyråkratisk. De som hadde benyttet seg av kompensasjonsordningen hadde erfart at det var enkelt å søke om og få tildelt midler. Satsingens tilbakevirkende kraft ble også trukket fram som positiv, ettersom påbegynte prosjekt også var berettiget til rentestøtte. Noen peker imidlertid på at det tok lang tid fra kommunene ble varslet om ordningen til forskriften var ferdig utarbeidet og at dette vanskeliggjorde planleggingsfasen i starten.

Forhåndsfordelte rammer skaper forutsigbarhet

I eldrereformen fordelte man ikke innledningsvis rammen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, noe som førte til at de som var raskt ute med å søke fikk midler, uavhengig av (fylkes)kommunetilhørighet. Enkelte kommuner som hadde brukt tid på å utforme detaljerte planer eller som av andre grunner kom sent inn i prosessen opplevde imidlertid å få avslag på søknadene fordi midlene var brukt opp. I skolesatsingen ble rammene fra starten fordelt på kommuner og fylkeskommuner. Forhåndsfordelingen av rammene letter den kommunale planleggingen, selv om en av kommunene mente det var problematisk at man ikke visste hvordan midlene ville bli fordelt utover åtteårsperioden. Dette var imidlertid ikke et problem skapt av Husbanken, men en konsekvens av Stortingets beslutninger.

Mangel på enkelhet og forutsigbarhet er to faktorer som har blitt trukket fram som kompliserende elementer i forbindelse med eldresatsingen, og skolesatsingens utforming kan dermed tolkes som om disse ankepunktene er tatt til følge.

...men kommunene mener at rammene er for små

En gjennomgående respons fra kommunene var at skolesatsingen var en god ordning, men at små rammer på langt nær tilfredsstillte det store behovet i kommunene. De tildelte midlene dekker bare en brøkdel av investeringskostnadene som vil være nødvendige innenfor skolesektoren fremover. Tall fra Husbanken viser at 93 av de 248 kommunene som hittil har søkt om rentekompensasjon, har oversteget de tildelte rammene, i enkelte tilfeller med over 600 prosent.

Det ble også ytret ønske om en utvidelse av skolesatsingen til også å omfatte tilskudd, ettersom det for mange kommuner er vanskelig å betjene nye lån selv uten rentekostnader.

Husbankens rolle: Meget god

Alle kommunene opplevde samarbeidet med Husbanken som godt. Når det gjelder skolesatsingen spesielt, var kommunenes erfaring at Husbanken forvaltet sin rolle på en utmerket måte, både søknadsbehandling og utbetalinger skjedde raskt. Problemet med ordningen var først og fremst knyttet til de små rammene, men det hersket enighet om at Husbanken ikke kunne lastes for dette.

4.6.2 ECONs vurderinger

Ordningen er altfor fersk til at man kan vurdere hvorvidt ordningen fungerer etter intensjonene. Skolesatsingen atskiller seg klart fra eldresatsingen og forskjellen kan etter hvert gi nyttig læring i forhold til å vurdere hvor effektive virkemidlene er i de to ordningene, hvorvidt lokale tilpasninger kan ivaretas under to ulike regimer mv. De viktigste forskjellene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det er tydelig at det var et bevisst valg å gjøre denne ordningen enkel - som en slags motsats til eldreplanen. Dette strategiske valget er også godt mottatt i kommunene så langt. Det skal derfor bli spennende å følge resultatene av satsingen. Dersom resultatene viser seg å være vellykkede, kan dette få konsekvenser for hva slags strategi man velger i eventuelle framtidige handlingsplaner.

Mens det er den omfattende behandlingen og de detaljerte kravene i hvert enkelt byggeprosjekt som i mange tilfeller har vært bøygen i eldresatsingen, er det de økonomiske rammene som er den begrensende faktoren i skolesatsingen. 15 milliarder er ikke så mye når det skal fordeles på alle landets kommuner, og er lite sett i forhold til kommunenes totale investeringsbehov. Det har blitt antydning at oppgraderingsbehovet for kommunale skoler kan være i størrelsesorden 50-60 milliarder kroner, og da er det ikke tatt hensyn til eventuell funksjonell oppgradering, som for eksempel endrede lokaler (Kilde: Multiconsult)

- I likhet med eldresatsingen har det også i skolesatsingen vært et spørsmål om hvordan fordelingen av pengene skal sikre mest mulig rettferdighet kommunene imellom. Spørsmålet er hvem som skal tilgodeses, de kommunene som har det dårligste tilbudet eller de kommunene som allerede har satset på de aktuelle velferdstilbudene. Som i eldresatsingen har man valgt å også tilgode de som allerede hadde satt i gang prosjekter, så sant de ikke var fullført før reformen trådte i kraft.
- I likhet med eldreplanen, reiser skolesatsingen noen prinsipielle spørsmål knyttet til de føringene staten legger på kommunenes prioriteringer og det faktum at kommunene blir bundet opp for mange år framover. Selv om de fleste kommunene er glade for at det bevilges penger fra staten til opprustning av skolebygg, er det mange som på generelt grunnlag peker på at staten i for stor grad benytter seg av øremerkede ordninger i stedet for å øke de generelle rammeoverføringene til kommunene. Dette gjør også at kommunene satser på ulike tiltak på det tidspunktet staten innfører handlingsplaner, i stedet for å gjøre det når det passer kommunen.

5 Bosetting av flyktninger

5.1 Målsetting

Målsettingen for bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitær grunnlag⁴ er knyttet opp mot overordnede politiske mål om at alle skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Målsettingen er også knyttet opp om at det skal være spredt bosetting i Norge.

Målet er dessuten at bosettingen skal bidra til at den enkelte flyktning så raskt som mulig skal bli selvhjulpen. En skal forsøke så langt det lar seg gjøre å bosette personer så nær eventuell familie og slekt som mulig. Bosettingen skal bidra til å bygge opp grupper av en viss størrelse med lik etnisk eller nasjonal bakgrunn, slik at flyktningene får mulighet til å beholde og videreutvikle sitt språk og sin kultur.

Et delmål er at flyktninger som bor i mottak, skal være bosatt i en kommune innen 6 måneder etter at de har fått oppholdstillatelse.

Det forutsettes fra statens side at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettingsarbeid, som bidrar til at flyktningene raskest mulig finner seg til rette og blir i stand til å forsørge seg selv. Flyktninger skal behandles på lik linje med andre vanskeligstilte i kommunene. Det påpekes fra statlige myndigheter og UDI at det er viktig at kommunene har en langsiktig boligpolitikk og utarbeider boligsosiale handlingsplaner.

Det skal også ved valg av bosettingskommune tas hensyn til flyktningenes sjanser for utdanning og kvalifisering for arbeidslivet i Norge, og for å finne arbeid i samsvar med deres kompetanse.

5.2 Virkemidler

For bosetting av flytninger er det ikke én avgrenset ordning i Husbanken, men flere ordninger som Husbanken forvalter for vanskeligstilte i boligmarkedet. Stortinget fastsetter rammer og prioriteringer for virkemiddelbruken overfor vanskeligstilte i boligmarkedet.

Dessuten er integreringstilskuddet et viktig virkemiddel for finansiere integrering av flyktninger i lokalsamfunnene. Kommunene mottar integreringstilskuddet.

⁴ I rapporten vil ”flyktninger” brukes som en samlebetegnelse på ”flyktninger og personer som har opphold på humanitært grunnlag”.

Integreringstilskuddet forvaltes i sin helhet av UDI. Dette er et 5-årig øremerket tilskudd ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.

Gjennom Husbanken kan kommunene utnytte låne- og tilskuddsordninger for vanskeligstilte i boligmarkedet. Husbanken kan fullfinansiere kjøp, utbedring og nybygging av boliger med lån og tilskudd. Boligstilskuddet er et sentralt virkemiddel for å øke tilgangen på boliger for vanskeligstilte. Dette er et investeringsstilskudd til bygging, kjøp og utbedring av boliger. Midlene blir i hovedsak gitt til kommunene som formidler dem til husstander i kommunen med behov. Flyktningeboliger blir prioritert. Tilskuddet til innskuddsfrie utleieboliger er normalt 30 prosent, men kan i enkelte pressområder økes til 50 prosent. Det er i helt spesielle tilfelle gitt tilskudd opp mot 60 prosent. Låne- og tilskuddsordningen i Husbanken er nærmere omtalt i kapittel 5.5.

Utover dette gis det gjennom fylkesmennene direkte tilskudd til den enkelte undervisningsinstitusjon for norskopplæring for voksne, deriblant flyktninger. Denne tilskuddsordningen blir ikke vurdert her.

5.3 Oppfølging i departementene

Departementet har utarbeidet forskrifter for de enkelte låne- og tilskuddsordningene og har satt Husbanken til å administrere disse.

Selv om kommunene i noen sammenhenger etterspør egne ordninger for flyktninger, mener departementet at det er best å unngå egne ordninger. Etter departementets syn ville det gi liten fleksibilitet for kommunene dersom noen boliger bare kunne brukes til flyktninger og ikke andre vanskeligstilte grupper. Flyktninger flytter erfaringsmessig ofte på seg og dette understreker behovet for fleksibilitet.

Det blir fra regjeringens side gitt signaler om prioriteringer innen de forskjellige grupper vanskeligstilte. I 2000-2001 ble det foretatt endringer. Fra å ha vært prioritert gruppe, ble for eksempel barnefamilieene flyttet ned på listen.

Et nasjonalt utvalg, som ble opprettet i 2002, har fastsatt behovet for bosetting av flyktninger i hvert enkelt fylke i 2002. Utvalget har tre medlemmer fra staten og tre fra kommunesektoren. Prosessen fram mot fordeling i de enkelte kommuner er deretter et samarbeid mellom UDIs regionkontor, KS i fylkene og KS sentralt.

I kommuner der det viser seg at det er mange som har behov for å bosettes, inviterer KS til dialog mellom kommunen og de omliggende kommuner. For å unngå sekundærflytting er hensikten å bosette de som har spesielle behov i det området vedkommende ønsker. Ved at nabokommuner deltar mer aktivt og i samarbeid, kan de være med på å ta av noe av presset for den kommunen med størst bosettingspress.

Dette engasjementet fra KS sin side medfører ikke store forandringer i kommunenes arbeid med og planlegging av bosetting. Det sendes fortsatt

anmodninger til kommunene på samme måte som tidligere fra UDI, slik at kommunene fatter politiske vedtak om antallet som ved dagens praksis.

5.4 UDIs oppfølging

Utlendingsdirektoratets (UDI) regionkontorer har det praktiske ansvaret for oppfølging av bosettingsarbeidet i kommunene. UDI inngår hvert år en rammeavtale med den enkelte kommune om bosetting av et visst antall flyktninger. Anmodningen om mottak av flyktninger fra UDI til kommunene gjøres ut fra et beregnet behov for kommuneplasser til de flyktingene som får oppholdstillatelse i Norge.

UDI forvalter, som nevnt, integreringstilskuddet. Kommunenes gjennomsnittlige kostnader knyttet til bolig er inkludert i integreringstilskuddet.

5.5 Husbankens oppfølging og virkemidler

Da Selskapet for innvandrere- og flyktningboliger (SIFBO) ble avviklet i 1992 overtok Husbanken det ansvaret SIFBO hadde hatt. Husbanken kan fullfinansiere kjøp, utbedring og nybygging av boliger til vanskeligstilte grupper i boligmarkedet med lån og tilskudd. Ingen av finansieringsordningene gjelder flyktninger spesielt. Husbanken forvalter følgende låne- og tilskuddsordninger:

- *Startlån* er en ny låneordning som er innført fra 1. januar 2003 og er beregnet til finansiering av boliger for unge og vanskeligstilte. Den nye låneordningen er en forenkling og erstatning av dagens to låneordninger, kjøpslånet og etableringslånet. Kommunene skal administrere den nye låneordningen. Startlånet kan benyttes av kommunene til kjøp av kommunale utleieboliger. Lånet kan ha en avdragstid på inntil 50 år.
- *Lån til oppføring* blir gitt direkte fra Husbanken til kommunene, og kommunene kan gjennom denne ordningen finansiere bygging av utleieboliger til blant annet flyktninger.
- *Boligtilskudd* er et investeringstilskudd til bygging eller kjøp og utbedring av boliger. Midlene blir i hovedsak gitt til kommunene, som kan formidle dem til husstander i kommunen med behov. Flyktningboliger blir prioritert. Tilskuddet til innskuddsfrie utleieboliger er normalt 30 prosent, men kan i enkelte pressområder økes til 50 prosent.
- *Bostøtte* skal redusere bostøttene til husstander med lave inntekter og høye bostøtter. Ordningen er i hovedsak rettet mot eldre, trygdemottakere og barnefamilier. Flyktninger er ikke i noen særstilling når det gjelder bostøtte.

Husbanken har på basis av departementets forskrifter utarbeidet retningslinjer for de enkelte ordningene. Forskrifter og retningslinjer er tilgjengelige på Husbankens hjemmesider. Husbanken har i tillegg utarbeidet forslag til kommunale retningslinjer for blant annet Startlån.

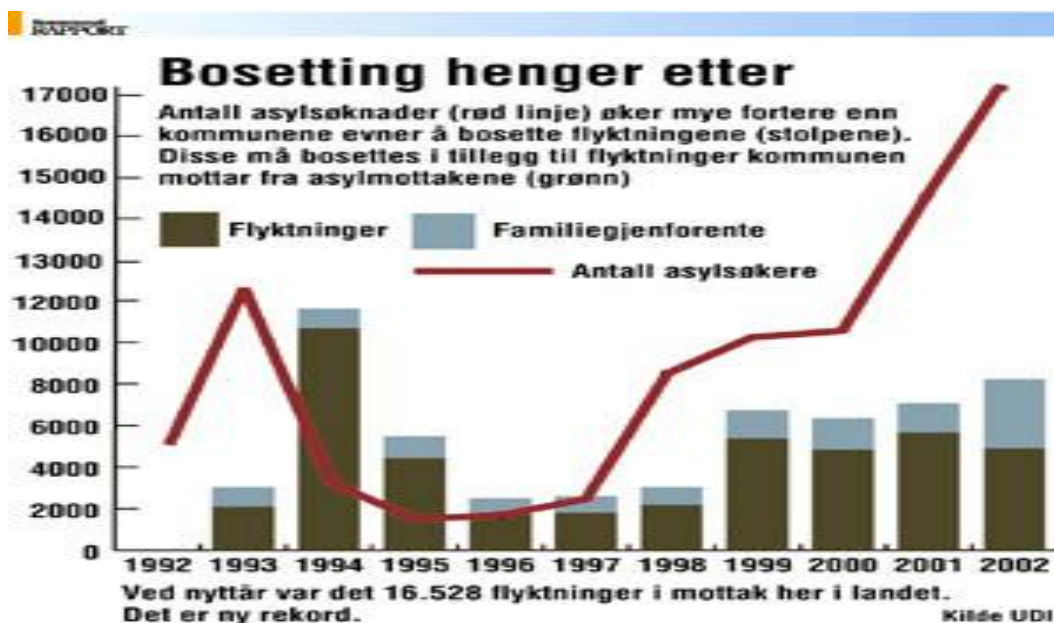
UDI og Husbanken har i fellesskap utarbeidet en egen brosjyre – ”Boliger til flyktninger – Hva koster det for kommunene” som omtaler de forskjellige ordningene og viser eksempler på lokale løsninger.

5.6 Gjennomføring i kommunene

Dagens virkemidler som forvaltes av Husbanken og UDI har ikke vært tilstrekkelig til å dekke behovet for bosetting av flyktninger. Ifølge St.meld 17 (2000-2001) Om asyl- og flyktningpolitikken har tilgangen på boliger vist seg å være ett av de største hindringene for å nå målet for bosetting de siste årene.

Figur 5.1 viser gapet mellom faktisk bosatte flyktninger og det registrerte behovet.

Figur 5.1 Antall asylsøkere og bosatte flyktninger. 1992-2002.



Kilde: Kommunal Rapport 05/2003

For å bedre denne situasjonen inngikk 2002 KRD et samarbeid med KS for å øke bosettingen av flytninger, jf kapittel 5.3. Denne ordningen skal ifølge KRD videreføres ennå et år før det gjennomføres en evaluering.

En del kommuner hevder at de statlige tilskuddsordningene ikke dekker de faktiske utgiftene til bosetting av flyktninger (og andre vanskeligstilte) og at bosetting av flyktninger dermed kan innebære en økonomisk belastning som de kvier seg for å ta. Flere kommuner i pressområder påpeker at boligtilskuddet er for lavt i forhold til et høyt og stigende prisnivå på boliger. Tiltakende press i boligmarkedet på slutten av 1990-tallet og frem til 2002 ga kraftig prisøkning på boliger, spesielt i de store pressområdene på Øst- og Vestlandet. Kraftig prisoppgang i disse områdene har gitt kommunene større problemer med å finne gode og rimelige boliger til nyankomne flyktninger enn de hadde tidligere. Det er især kommuner i byområder som ikke får maksimal tilskuddsats (50 prosent) i boligtilskuddet som uttrykker misnøye med denne ordningen.

Det blir gjort endringer underveis som gjør at kommunene mener det vanskelig å planlegge. Mange er misfornøyd med *manglende forutsigbarhet* og peker på at de statlige prioriteringsreglene har blitt endret underveis:

- I 2000-2001 ble det blant annet foretatt en del endringer. Fra å ha vært prioritert gruppe, ble barnefamiliene flyttet ned på listen. Dette endret på kommunenes prioriteringer.
- Boligtilskuddet viste seg også å bli lavere enn det kommunene hadde forutsatt. De fleste forutsatte 50 prosent, mens tilskuddet ble fastsatt til 30 prosent.

En del kommuner har gitt uttrykk for at de ønsker å gå tilbake til en ordning der det gis et særskilte tilskudd til boliger til flyktninger isteden for at det nå er øremerket til alle vanskeligstilte grupper. Kommunene mener at det vil gi sterkere fokus på bosettingen av flyktninger lokalt.

For bostøtteordningen mener enkelte kommer at det er problematisk at en del boliger faller utenfor på grunn av kravene til minstestørrelse på boligen. Det innebærer at leietakere i hybler og mindre boliger ikke kan få bostøtte. Det betyr at kommunene i noen grad føler seg tvunget til å øke boligstandarden for å oppnå bostøtte for leietakerene, slik at de skal bli i stand til å betale nødvendig husleie.

Det er imidlertid også andre årsaker til at det er vanskelig å få bosatt flyktninger i kommunene. I tillegg til mangelen på egnede boliger, er det særlig størrelsen på integreringstilskuddet, og tilskuddet til norskopplæring for voksne som en del av kommunene mener ikke dekker utgiftene. Andre årsaker til at kommunene ikke ønsker å ta i mot flyktninger for bosetting, er for eksempel et vanskelig arbeidsmarked, manglende samsvar mellom allerede bosatte flyktninger i den enkelte kommune og de det er behov for å bosette. Dessuten kan det være slik at enkelte kommuner ønsker å konsolidere stillingen, fordi det er krevende å integrere flyktninger i lokalsamfunnet.

I forhold til de to andre ordningen ECON har vurdert, har kommunene en mindre forpliktelse til å bosette flyktninger. God eldreomsorg og best mulig skoletilbud er det bred politisk enighet om på tvers av den politiske skalaen, mens bosetting av flyktninger er mer omstridt. Også motstand fra befolkningen lokalt kan bremse den politiske viljen til å prioritere bosetting av flytninger.

5.7 Vurderinger

Kommunene mener at ordningene for å sikre tilgang på boliger for vanskeligstilte i seg selv er god, det er først og fremst bevilgningsnivået som er problemet. I dag kan ikke Husbanken gi samme tilskudd til alle, da måtte bevilgningene ha vært økt vesentlig. Fordi mange flyktninger trekker mot sentrale områder, valgte staten å gi Husbanken mulighet til å gi økte rammer for bygging i pressområdene. Dette skulle i utgangspunktet være særtilfelle. I stedet har mange kommuner i følge Husbanken argumentert for at de er i en spesiell situasjon og derfor trenger høyeste mulige sats.

Det kan likevel synes som om at utmålingen av penger i ennå større grad bør tilpasses bygging i pressområder hvor kostnadsnivået er betydelig høyere. Dette kan på den ene siden gi positive utslag på hastigheten i bosettingen i pressområdene, men kan også fort bli en forventet standard for andre områder. Det kan derfor synes riktig å få vurdert nødvendigheten av å utarbeide klare kriterier for å bestemme i hvilken grad et område er et pressområde eller ikke.

Det hevdes at noen kommuner som bruker ordningene som vikarierende argument for å unngå bosetting av flyktninger. Dette har ikke ECON kunnet dokumentere. En del kommuner ønsker ikke å ta imot flyktninger eller begrense bosettingen. Siden tilgjengelige boligmidler ikke er ubegrensede, vil det kunne være både belastende for kommunene å prioritere flyktninger framfor andre vanskeligstilte grupper i kommunen, som f.eks. bostedsløse eller rusmisbrukere.

Ordningene i Husbanken sikrer i hovedsak lik behandling av alle vanskeligstilte i kommunene. Selv om kommunene er forskjellige og har ulike behov, er regelverket likt for alle. Dette sikrer i hovedsak også likebehandling av den enkelte kommune fra Husbankens side. Unntaket er mulighetene for ulik behandling i forhold til boligtilskuddets størrelse for kommuner i pressområder, jf omtale over.

Kommunene har reist noe kritikk mot bostøtteordningen og Husbanken er enig i deler av kritikken. Forskriftene for bostøtteordningen fastlegges av departementet, mens retningslinjene utarbeides av Husbanken. Mye tyder på at departementet er innstilt på å gjøre noe med denne kritikken i den kommende boligmeldingen. Blant annet ønsker man å fjerne minimumskravet om 40 m² boligareal.

Relasjonene mellom Husbanken og kommunene i hovedsak har vært, og er god. Felles for kommunenes kritikk er utmålingen av tilskuddets størrelse.

Det er i hovedsak de manglende mulighetene til å finansiere bosetting av flyktningene på en slik måte at det ikke medfører kostnader for kommunene på kort og lang sikt som er bakgrunnen for den smule misnøye som har kommet opp.

Noen kommuner er litt misfornøyde med kontakten med Husbanken og mener at saksbehandlerne har opptrådt stivbent og lite fleksibelt. Dette ser imidlertid ut til å være enkelttilfeller, mer enn en allmenn oppfatning og er i hovedsak knyttet til tilskuddsutmålingen. Ved en mer inngående gjennomgang av enkelttilfellene, finner en ofte at kommunikasjonsflaten mellom Husbanken og kommunene er for liten, og at mye av konflikten skyldes manglende kommunikasjon og forståelse av hverandres roller. I den grad Husbanken bør endre arbeidsform, etterlyser noen kommuner en mer aktiv rolle fra Husbankens side som pådriver for å få gjennomført endringer av regler som begrenser effektiviteten.

Mens eldreplanen og skolesatsingen har høy forpliktelse i kommunene, er forpliktelsene lokalt mindre for bosetting av flytninger. Det innebærer at det normalt vil være mer krevende å nå målene for bosetting av flyktninger enn målene i eldreplanen og skolesatsingen. Det kan derfor kreve at virkemidlene knyttet til bosetting av flyktninger må forsterkes. For eksempel kan det gjøres ved at det økonomisk gjøres mer gunstig og bosette flytninger i kommunene.

6 ECONs hovedvurderinger

6.1 Gjennomgang av de tre ordningene⁵

ECONs vurderinger er foretatt på grunnlag av gjennomgang av dokumenter fra Storting, departementer og Husbanken. Videre er vurderingene tuftet på innspill og kommentarer fremkommet under intervjuer av representanter for Husbanken sentralt og i tre regioner, samt et utvalg av kommunene i de tre samme regionene. I tillegg har ECON gjennomført telefonintervjuer med representanter fra Stavanger og Trondheim kommuner.

Tre ulike ordninger

De tre ordningene ECON har analysert har ulik karakter og Husbankens rolle i forhold til forvaltning av støtte, regelverk og rådgivning er forskjellig i de tre ordningene. Dessuten har ordningene fungert noe ulikt:

Handlingsplanen for eldre (1997-2003)

Stikkordsmessig oppsummert i følgende hovedpunkter:

- Hovedmål: Heve kvalitet og omfang av tilbudet i eldreomsorgen
- Målene ved ordningen er nådd også etter betydelig oppjustering av omfanget underveis
- Virkemidler: Øremerkede tilskudd og relativt detaljert regulering av kommunene
- Ingen klare fordelingskriterier mellom kommunene
- Store politiske forpliktelser i kommunene
- Husbanken har hatt en omfattende rolle i forhold til å forvalte og tolke regelverk, godkjenne søknader og gi råd og veiledning til kommunene
- En del konflikter underveis mellom Husbanken og enkelte kommuner i forhold til godkjenning av enkeltprosjekter
- Dessuten misnøye med at de reelle tilskuddene har falt som følge av økende byggekostnader siden 1997

⁵ Vi bruker i omtalen her for letthets skyld begrepet ”ordninger”. Strengt tatt ser vi på to ”ordninger”, eldreplanen og skolesatsingen, mens bosetting av flyktninger omfatter flere ”ordninger” eller virkemidler i Husbanken.

- Mange kommuner mener at ordningen har vært for byråkratisk med store krav til dokumentasjon og krav til uttalelse hos fylkesmann i samråd med fylkeslege
- Mange peker også på at endringene i reglene underveis i handlingsplanperioden har skapt uforutsigbarhet for kommunene.

Skolesatsingen (2002-2010)

Stikkordsmessig kan skolesatsingen oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Hovedmål: Bedre de fysiske forholdene for et stimulerende og godt læringsmiljø
- Ikke mulig å evaluere måloppnåelse ennå
- Virkemidler: Rentekompensasjon
- Klare fordelingskriterier mellom kommunene: Antall elever og delkostnadsnøkkelen for grunnskolen
- Store politiske forpliktelser i kommunene
- Husbankens rolle er svært beskjeden: Behandling av søknader i forhold til angitte kriterier
- Ingen konflikter omkring ordningen.

Bosetting av flyktninger

Det eksisterer ingen egen ordning for bosetting av flyktninger i Husbanken, men bosetting av flyktningene kommer inn under generelle ordninger for vanskeligstilte i boligmarkedet. Stikkordsmessig kan ordningene oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Hovedmål er knyttet til hovedmålet for boligpolitikken: Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø
- Måloppnåelse: Tilgang på boliger ligger under behovet for bosetting av flyktninger
- Virkemidler: En rekke tilskudds- og låneordninger i Husbanken for vanskeligstilte, samt integreringstilskuddet og tilskudd til språkopplæring
- Ingen klare fordelingskriterier mellom kommunene når det gjelder Husbankens ordninger
- Mindre politisk forpliktelse i kommunene enn eldre- og skolesatsingen
- Husbankens rolle er omfattende, og det foregår et samarbeid mellom Husbanken, UDI og KS for å bedre måloppnåelsen
- Kritikk fra mange kommuner i forhold til størrelsen på rammer for tilskudd til oppføring av boliger for flyktninger og andre vanskeligstilte, samt størrelsen på tilskuddssatsen til hver enkelt bolig.

Stortinget bestemmer rammebetingelsene

Både for de to tidsavgrensede satsingene, handlingsplanen for eldre og skolesatsingen, og for finansieringsordningene knyttet til bosetting av flyktninger er det Stortinget som fastsetter rammebetingelser knyttet til støtte og låneomfang. Nivået

på støtte og låneomfang for hvert enkelt år fastsettes i budsjettbehandlingen i Stortinget. Det innebærer altså at Stortinget kan endre begge deler i forhold til eventuelle signaler som er gitt tidligere.

For de ulike ordningene har Stortinget i ulik grad lagt føringer og krav til gjennomføringen også av annen art enn de rent økonomiske. For *Handlingsplanen for eldre* la Stortinget relativt detaljerte føringer på kommunene. Stortinget stilte blant annet som forutsetning for å få tilskudd at omsorgsboligen eller sykehjemmet skulle utformes slik at det kan ytes heldøgns pleie- og omsorgstjenester. Kommunene fikk også plikt til å utarbeide en konkret plan for utbygging av eldreomsorgen. Det ble videre stilt krav med hensyn til dokumentasjon, rapportering og kontroll.

Skolesatsingen er av en helt annen karakter enn Handlingsplanen for eldre, siden Stortinget ikke har gitt tilsvarende detaljerte krav til bygningsmessig utforming mv. De kravene som er gitt fra Stortinget, bidrar til å avgrense ordningen i forhold til hvilke typer investeringer som godkjennes, men i realiteten vil de aller fleste investeringer knyttet til skolens arealer komme innenfor ordningen. For øvrig er det lagt svært få føringer fra Stortingets side, slik at kommunene har stor frihet til å gjøre lokale tilpasninger.

For bosetting av flyktninger er det som nevnt tidligere, ikke en avgrenset ordning, men en rekke ordninger som Husbanken forvalter for vanskeligstilte i boligmarkedet. Dessuten benytter staten egne øremerkede tilskudd for å påvirke kommunenes adferd. Stortinget fastsetter rammer og prioriteringer for virkemiddelbruken overfor vanskeligstilte i boligmarkedet.

Departementene og statlige etaters rolle

Den rollen de ansvarlige departementene og underliggende statlige etater har innenfor de tre ordningene avhenger i stor grad av de føringer som er lagt fra Stortingets side.

For handlingsplanen for eldre er Stortingets føringer fulgt opp i Kommunal- og regionaldepartementets forskrifter for Husbanken. Forskriftene gir i hovedsak ikke konkrete føringer utover det Stortinget har bestemt. For skolesatsingen inneholder ikke rundskriv eller forskrifter utarbeidet av ansvarlige departementer nye føringer utover det Stortinget hadde trukket opp, bortsett fra at det ble presisert at prosjektene skulle ivareta funksjonshemmedes behov.

For bosetting av flyktninger er Kommunal- og regionaldepartementet ansvarlig departement både for Husbankens ordninger og for politikken for flyktninger. UDI har sammen med kommunene ansvar for arbeidet med å integrere flyktninger i det norske samfunnet.

Husbankens regelverk og praksis

Liten og avtakende misnøye med Husbanken

Husbankens oppfølging av vedtak og forskrifter pålagt av statlige myndigheter oppleves ifølge de undersøkelser ECON har foretatt blant kommunene i stor grad som uproblematisk. Dessuten synes de problemene som påpekes å ha avtatt over tid.

Imidlertid er det noen kommuner som mener at Husbankens oppfølging har vært for detaljert og har lagt for mange føringer på kommunenes handlefrihet. Særlig er det eksempler på dette innenfor handlingsplanen for eldre, der enkelte kommuner mener at Husbanken har gått for langt i forhold til å pålegge kommunene krav til for eksempel lokalisering, areal og kvalitet på utforming av sykehjem og omsorgsboliger.

Men eksemplene på misnøye er relativt få, og det er ECONs hovedinntrykk at de føringene som Husbanken pålegger kommunene er i tråd med intensjoner og regelverk som Stortinget og ansvarlig departement har trukket opp. Mye av misnøyen med det som oppleves som byråkratiske regler for eksempel i eldreplanen skyldes dermed selve regelverket, ikke Husbankens praktisering av dette.

Ulik praksis mellom regionkontorene i Husbanken

ECON har inntrykk av at det har vært forskjeller mellom den praktiske oppfølgingen av regelverket mellom regionkontorene i Husbanken. Både spørreundersøkelsen blant rådmenn og tilbakemeldinger ECON har fått fra kommunene kan tyde på det er forskjellig praksis mellom regionkontorene. Ut fra de tilbakemeldingene vi har fått fra kommunene, synes særlig oppfølgingen av eldreplanen å ha vært håndtert ulikt mellom regionene. Vårt inntrykk er imidlertid at forskjellene er blitt redusert.

Husbanken viktig kompetansesenter for småkommunene

En rekke kommuner – særlig blant de mindre kommunene – påpeker at Husbanken er et viktig kompetansesenter for kommunene i forhold til å gjennomføre investeringer i sykehjem, omsorgsbolig og ordinære boliger.

Fra regelforvalter til veileder

ECON har også fått et klart inntrykk at Husbanken i økende grad har lagt vekt på å være kommunenes rådgiver og veileder og i mindre grad oppfatter seg som regelforvalter. Kommunene vi har intervjuet, bekrefter i stor grad dette bildet av Husbanken.

Mangel på penger og uforutsigbare rammebetingelser er hovedproblemet for kommunene

Intervjuene ECON har gjennomført, gir en klar indikasjon på at kommunene oppfatter mangel på tilstrekkelige økonomiske rammer som den mest begrensende faktoren i forhold til å følge opp satsingene fra statlige myndigheter, enten det gjelder handlingsplanen for eldre, skolesatsingen eller bosettingen av flyktninger. De aller fleste kommuner opplever stramme økonomiske rammebetingelser, noe som er forsterket de siste årene. Mange kommuner signaliserer at de støtteordninger som er knyttet til de tidsavgrensede satsingene eller de varige ordningene, ikke er tilstrekkelige til å finansiere satsingen lokalt. Særlig rettes det kritisk søkelys på at den reelle støtten er redusert i forhold til investeringene i sykehjem og omsorgsboliger i eldreplanen og støtteordninger til kjøp eller bygging av boliger for flyktninger. Synkende reell støtte innebærer at kommunene opplever at rammebetingelsene ikke er forutsigbare. Uforutsigbarheten forsterkes i noen grad av at rammene for bevilgninger til lån og støtte også mer aktivt endres over tid gjennom vedtak i Stortinget.

Midlertidige satsinger kan gi styringsproblemer

De tre ordningene ECON har gjennomgått, har ulik karakter. Handlingsplanen for eldre og skolesatsingen er tidsavgrensede. Bosetting av flyktninger er ikke en egen ordning, men er knyttet til flere varige ordninger for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet som Husbanken administrerer. Dette innebærer at ordningene i seg selv påvirker kommunenes rammebetingelser og adferd på ulik måte.

Midlertidige satsinger gir normalt raskt resultater

Satsinger som Handlingsplanen for eldre og Skolesatsingen med støtteordninger knyttet til investeringer eller utbedringer av kommunale bygninger fører til at kommunene øker sine investeringer innenfor satsingsområdene. Dette er helt i tråd med intensjonene i ordningen. Erfaringene fra disse to satsingene er at kommunene har søkt om støtte og lån som ligger over de rammene som opprinnelig ble trukket opp av Stortinget.

Satsinger med betydelig øremerket økonomisk støtte kombinert med et ikke ubetydelig press fra Stortinget innebærer en fare for at kommunene kan investere mer enn det deres økonomi tillater i forhold til fremtidig drift. I så fall vil det kunne tvinge kommunene til å redusere tjenestetilbudet på andre områder på grunn av svak kommuneøkonomi.

Erfaringene både fra Handlingsplanen for eldre og skolesatsingen er at en rekke kommuner raskt søker om lån og støtte for å gjennomføre investeringer som ligger innenfor ordningene. En del av de kommunene ECON har vært i kontakt med, gir uttrykk for at de ikke har råd til å la være å satse, til tross for at den økonomiske situasjonen egentlig er svært krevende allerede.

...men fare for strategisk adferd i kommunene

Slike satsinger innebærer en fare for at andre formål kommunene har ansvar for nedprioriteres for å gi plass til satsingen. Dernest gir det en fare for at kommunene avventer statlige satsinger på områder kommunene har ansvar for, slik at det er en fare for at kommunene velger å nedprioritere områder der de venter at staten vil satse i fremtiden.

Varige ordninger gir mer stabilitet

Varige ordninger gir normalt mer stabile rammebetingelser som ikke vil gi samme incentivvirkninger som de tidsavgrensede satsingene. Men normalt gir de ikke de samme sterke incentivene til å satse på kort sikt som de midlertidige satsingene.

På den ene siden gir de varige ordningene dermed mer stabilitet for kommunene. Det gir den enkelte kommune en mulighet til å foreta investeringer når det passer i forhold til kommunens egne planer og behov. På den andre siden reduserer varige ordninger incentivene til å bygge ut raskt. Dersom man ønsker en rask oppfølging av en målsetting, er de midlertidige ordningene derfor mest målrettede og effektive sett fra statens ståsted.

Satsinger kan være kostnadsdrivende

Kostnadene ved bygging av sykehjem og omsorgsboliger økte meget raskt og langt raskere enn den generelle kostnadsutviklingen i bygg- og anleggsmarkedet etter at eldresatsingen startet. Dette skyldtes nok i hovedsak at satsingen ble gjennomført i en periode med raskt økende aktivitet i bygg- og anleggsbransjen, som ble forsterket av gjennomføring av eldreplanen. Samlet betyr dette at kostnadene ved å gjennomføre handlingsplanen ble relativt høye som følge av at dette skjedde i løpet av kort tid og i en periode med høykonjunktur i bygg og anlegg.

Kostnadene har trolig også blitt drevet opp av at kommunene i noen grad har manglet kompetanse i forhold styring av kompliserte byggeprosesser. Dessuten har byggekostnadene i en viss grad blitt drevet opp av høye kvalitetskrav, som har sin bunn i et ønske om å heve kvaliteten på tilbudene til beboere i sykehjem og omsorgsboliger. Selv om vårt inntrykk er at Husbanken har forsøkt å være fleksible, har banken samtidig lagt stor vekt på kvalitet og tilgjengelighet i sine krav med hensyn til størrelse og kvalitet på boenhetene. Den har også presisert i retningslinjene at anvisningene i veilederen må følges i størst mulig grad.

Satsinger med få føringer gir mindre byråkrati og større lokal frihet

Skolesatsingen inneholder svært få føringer sett i forhold til eldresatsingen. Alle kommunene i undersøkelsen så på ordningen som lettfattelig og ubyråkratisk. Færre føringer innebærer at kommunen i større grad kan tilpasse ressursbruken til lokale behov og dermed bidra til en bedre bruk av de samlede ressursene.

Kommunene uttrykker bekymring for de langsiktige virkningene

Kommunene ECON har intervjuet ha signalisert et tosidig forhold til de tidsavgrensede handlingsplanene. På den ene siden trenger de ethvert økonomisk bidrag fra staten de kan få, og derfor har pågangen vært stor, både i forhold til handlingsplanen for eldre og i forhold til skolesatsingen. På den andre siden uttrykker flere kommuner bekymring for de langsiktige virkningene av slike planer.

Ordninger med lav lokal politisk forpliktelse krever sterkere virkemidler

Mens eldreplanen og skolesatsingen har høy forpliktelse i kommunene, er forpliktelsene lokalt mindre for bosetting av flyktninger. Det innebærer at det normalt vil være mer krevende å nå målene for bosetting av flyktninger enn målene i eldreplanen og skolesatsingen. Det kan derfor kreve at virkemidlene knyttet til bosetting av flyktninger må forsterkes. For eksempel kan det gjøres ved at det økonomisk gjøres mer gunstig og bosette flyktninger i kommunene.

6.2 Innspill til endringer i Husbankens regelverk og rolle

Husbankens regelverk og oppfølging av regelverket

Husbankens regelverk og praktiseringen av dette følger i stor grad av føringer som er pålagt av overordnet myndighet. En praksis som er mer knyttet til lokale behov og som gir større lokal handlefrihet, krever derfor i første rekke at overordnede myndigheter ikke pålegger Husbanken å forvalte et for detaljert regelverk, dersom det kan unngås. Men i noen grad er det også opp til Husbanken å tolke dette regelverket.

I handlingsplanen for eldre er det etter vårt inntrykk eksempler på at Husbanken har vært lite fleksible i forhold til å praktisere regelverket, men føringer fra overordnede myndigheter har vært relativt strenge blant annet i forhold til å få til tilstrekkelig areal og kvalitet på bygningsmessig utforming. Det ligger utenfor ECONs mandat og forutsetninger å vurdere hvorvidt det har vært riktig av myndighetene og Husbanken å legge så stor vekt på deler av regelverket. Vi vil likevel ikke utelukke at man gjennom mindre strenge regler for tildeling av tilskudd ville kunne fått tilpasninger i en del tilfeller som totalt sett kunne ha skapt et bedre tilbud i kommunene. En del kommuner har gitt uttrykk for at reformen har vært svært kostbar, og at kravene til kvalitet har gått på bekostning av hvor mange omsorgsboliger og sykehjem det har vært mulig å bygge.

I forhold til utforming av regelverket, bør Husbanken så langt føringer fra overordnede myndigheter tillater, gi kommunene fleksibilitet for lokale tilpasninger ut i fra lokale behov og lokal ressurstilgang. Det vil normalt bety at ressursene utnyttes bedre enn ved en mer restriktiv praksis.

Bedre samordning mellom regionkontorene

ECON har inntrykk av at det har vært visse forskjeller i hvordan Husbanken har praktisert regelverket i ulike regionkontorer uten at det kan knyttes til forskjellig behov i kommunen i de ulike regionene. Forskjellsbehandling kan innebære at det kan oppstå konflikter når kommunene får informasjon om det foregår. På den annen side kan det være forskjeller mellom kommuner i ulike regioner som taler for at Husbanken tar hensyn til disse forskjellene i forhold til å følge opp regelverket mv.

Husbanken bør derfor i noen grad søke å legge opp til bedre samordning mellom regionkontorene for å oppnå en mest mulig lik praksis, når det er hensiktsmessig. Men dette bør likevel ikke hindre regionkontorene i å ta hensyn til eventuelle forskjeller mellom kommuner og regioner som kan kreve ulik praksis.

Videreutvikle Husbankens veiledersrolle

Som påpekt over er vårt hovedinntrykk at Husbankens rolle er i endring fra en regelforvalter til i større grad å bli en veileder for kommunene. ECON mener at Husbanken ytterligere kan videreutvikle denne rollen, både som rådgiver for enkeltprosjekter og som bidragsyter av kompetanse og råd, både av bygningsfaglig karakter og økonomiske/finansiell informasjon og veiledning. Dette vil kreve at kommunikasjonen mellom Husbanken og kommunene bedres. Dette kan

skje på ulike måter, direkte overfor den enkelte kommune eller ved at Husbanken regionalt holder informasjonsmøter for kommunene med generell informasjon.

Bidra til bedre informasjonsflyt mellom kommunene og statlige beslutningstakere

Husbanken har i dag et betydelig fortrinn mht. informasjon og kompetanse i forhold til utbygging av boliger, sykehjem, omsorgsboliger og barnehager i kommunene i forhold til hva overordnede myndigheter sitter inne med. Dersom Husbanken blir mer aktiv i forhold til å informere statlige myndigheter om kommunenes behov og om hvordan regelverket fungerer i praksis, kan det bidra til at utformingen av regelverket bedre tilpasses lokale behov. Bedre informasjonsflyt kan dermed bidra til bedre ressursbruk totalt sett.

Kilder

Asplan Viak (2000): *Husbanken. Kostnader og markedsvirkninger ved bygging av omsorgsboliger*, Oslo: Asplan Analyse, Asplan Viak AS

Econ Rapport 69/02 *Forventninger og ressurser – et evig dilemma?*, Oslo: Econ

Stortingsmeldinger og - proposisjoner

St.meld. nr. 50 (1996-97) *Handlingsplan for eldreomsorgen Trygghet – respekt – kvalitet*

St.meld. nr 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*

St.meld. nr 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*

St.meld. nr 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga*

St.meld. nr. 34 (2000-2001). *Handlingsplan for eldreomsorgen etter 2 år*

St.meld. nr 16 (2000-2001) *Om verksemda til Statens Husbank* St.meld. nr 28 (1999-2000) *Innhold og kvalitet i omsorgstjenestene*

St.meld. nr 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningepolitikken i Noreg*

St.meld. nr. 31 (2001-2002). *Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen «Fra hus til hender»* St. prp. nr 1 (2000-2001) *For budsjetterminen 2001, Kommunal- og regionaldepartementet*

St. prp. nr 1 (2000-2001) *For budsjetterminen 2001, Sosial- og Helsedepartementet*

St. prp. nr 1 (2001-2002) *For budsjetterminen 2002, Kommunal- og regionaldepartementet*

St. prp. nr 1 (2001-2002) *For budsjetterminen 2002, Utdannings- og forskningsdepartementet*

St. prp. nr 1 (2001-2002) *For budsjetterminen 2002, Kommunal- og regionaldepartementet*

St. prp. nr 1 (2002-2003) *For budsjetterminen 2003, Kommunal- og regionaldepartementet*

St. prp. nr 1 (2002-2003) *For budsjetterminen 2003, Sosialdepartementet*

St. prp. nr 1 (2002-2003) *For budsjetterminen 2003, Utdannings- og forskningsdepartementet*

Forskrifter

HB 8.A.5 02.2002 *Forskrift om tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser og tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag fra Den Norske Stats Husbank*

HB 7.A.2 06.98 *Forskrift om lån til omsorgsboliger, sykehjemsplasser og lokaler for omsorgstiltak fra Den Norske Stats Husbank*

HB 7.A.9 06.02 *Forskrift skoleanlegg*

Stortingsinnstillinger

Innst. S. nr. 294 (1996-97) *Innstilling fra sosialkomiteen om 1) Handlingsplanen for eldreomsorgen (Trygghet – respekt – kvalitet) og 2) forslag fra stortingsrepresentantene Kristing Halvorsen, Børre Rønningen og Magnar Sortåsløkken om en femårsplan for innføring av enerom på sykehjem ved statlig fullfinansiering av investeringskostnadene, og innføring av et eget driftstilskudd til formålet lagt inn i inntektssystemet*

Innst. S. nr. 252 (1999-2000) *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2001 m.v.*

Innst. S. nr. 92 (2000-2001) *Innstilling fra sosialkomiteen om Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år*

Innst. S. nr. 263 (2001-2002) *Innstilling fra sosialkomiteen om avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen*

Budsjettinnst. S. nr 11 (2000-2001) *Innstilling fra sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2001 vedkommende Sosial- og helsedepartementet*

Budsjettinnst. S. nr 11 (2001-2002) *Innstilling fra sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Sosial- og helsedepartementet*

Budsjettinnst. S. nr 5 (2000-2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2001 vedkommende Kommunal- og regionaldepartementet*

Budsjettinnst. S. nr 12 (2001-2002) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Innstilling fra kirke-, utdannings- og*

forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Utdannings- og forskningsdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet

Budsjettinnst. S. nr 5 (2001-2002) *Innstilling fra kommunalkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Kommunal- og regionaldepartementet*

Offentlige utredninger

NOU 2002: 2: Boligmarkedene og boligpolitikken

Dokumenter fra Husbanken

HB 8.B.9 *Retningslinjer for tilskudd fra Husbanken til omsorgsboliger og sykehjemsplasser, oppstartingsstilskudd, og kompensasjonstilskudd til dekning av renter og avdrag på lån under Handlingsplan for eldreomsorgen og Opptrappingsplan for psykisk helse*

HB 7.B.8 *Retningslinjer om kompensasjon for utgifter til renter til investeringer i skoleanlegg fra Husbanken*

HB 7.B.3 *Retningslinjer for lån til omsorgsboliger og sykehjemsplasser og lokaler for omsorgstiltak fra Husbanken under Handlingsplan for eldreomsorgen og Opptrappingsplan for psykisk helse*

Informasjon om rentekompensasjon for skoleanlegg, 2002

Omsorgsboliger og sykehjem En veileder for lokalisering, organisering og utforming, Husbanken, 1998

Orientering om kompensasjon for utgifter til renter til investeringer i skoleanlegg fra Husbanken, 2002

Husbankens strategiske plan 2001-2005

Diverse statistikk

Andre dokumenter

Tildelingsbrev til Husbanken for årene 1997-2003

Brev fra Sosial- og helsedepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet av 27. april 2001 om *Oppfølging av tildelingsbrev til Husbanken for 2001*

- Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet *Husbanken* av 24. mai 2000 om *St. meld. nr 34 (1999-2000) Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år - Justering av nåværende handlingsplan*
- Kommunenes Sentralforbund (2000) *Behov for forenkling av Husbankens regelverk? En spørreundersøkelse blant rådmenn*, Kommunens Sentralforbund: Oktober 2002
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): *Bosetting av flyktninger, Forslag til ny ordning for fordeling av flyktninger til kommunene*, Rapport fra arbeidsgruppe, Kommunal- og regionaldepartementet, mars 2001
- Rundskriv F – 49 2001 *Orientering om finansieringsordningen med rentekompensasjon for skoleanlegg*, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Rundskriv I – 55 2001 *Handlingsplan for eldreomsorgen 1998-2001, Rapportering av resultat og plandata for helse- og sosialtjenesten 2001-2005*, Oppsummeringsnotat, Sosialdepartementet, Sosialpolitisk avdeling
- Læringscenteret (2003): *Rådgivningstjeneste for skoleanlegg*, <http://skoleanlegg.is.no>, 25.2.2003