



# Innst. 285 S

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 65 S (2010–2011)

### **Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimplassar**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I proposisjonen vert det vist til at dei frie inntektene til kommunane i samband med endringar i statsbudsjettet for 2010 under Kommunal- og regionaldepartementet blei auka med 1 mrd. kroner, jf. Prop. 29 S (2010–2011) og Innst. 129 S (2010–2011). Auken kan til dømes nyttast til utbygging av sjukeheimar og omsorgsbustader, og dermed utvikle ei verdig eldreomsorg. Samstundes varsla departementet ei styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimplassar, og at styrkinga vil bli gjeve tilbakeverande kraft.

Det vert vidare peikt på at investeringstilskotet skal stimulere til bygging og rehabilitering av fleire omsorgsplassar med heildøgntenester i kommunane. Regjeringa har ei målsetjing om å gje tilsegn om tilskot til 12 000 omsorgsplassar i perioden 2008–2015.

I proposisjonen vert det gitt ei nærare utgreiing om investeringstilskotet.

Sjukeheimplassar kan få investeringstilskot på opp til 30 pst. av byggje- og anleggskostnadene. Omsorgsbustader kan få tilskot på opp til 20 pst. av kostnadene. Fellesareal som er naudsynt for å yte tenester heile døgnet i noverande omsorgsbustader, kan bli finansiert med opp til 30 pst. av kostnadene.

Kommunane skal disponere omsorgsplassane i minst 20 år etter at tilskotet er utbetalt.

Dei to første åra etter at investeringstilskotet blei etablert, var etterspurnaden etter tilskot relativt høg. I 2010 fall søknadsinngangen kraftig. Til saman har det frå 2008 til utgangen av 2010 blitt gjeve tilsegn til 4 047 omsorgsplassar. Det blei gjeve tilsegn for til saman om lag 1,9 mrd. kroner.

Tilskotet blir utbetalt når omsorgsplassane er ferdigstilte. Ved utgangen av 2010 var det utbetalt tilsegn til 1 436 plassar.

I proposisjonen viser regjeringa til at kommunane ikkje fullt ut har nytta ordninga med investeringstilskot som skal medverka til å nå målsetjinga i Omsorgsplan 2015 om 12 000 omsorgsplassar med heildøgntenester. Det blir peikt på at dette er viktig for å møte dei framtidige utfordringane knytt til mellom anna ei aldrande befolkning. Regjeringa har difor sett i verk tiltak for å medverke til auka utbygging av omsorgsbustader og sjukeheimplassar.

Regjeringa gjer i proposisjonen framlegg om å auke tilskotssatsane for investeringstilskotet slik at den gjennomsnittlege tilskotsutmålinga blir auka frå 25 til 35 pst. av dei godkjente byggje- og anleggskostnadene. For omsorgsbustader blir satsen auka frå 20 til 30 pst. og for sjukeheimplassar frå 30 til 40 pst. Tilskotet til bygging av fellesareal blir òg auka frå 30 til 40 pst.

Av omsyn til at kommunane skal bli handsama likt, vil auken i tilskotssatsane bli gjeve tilbakeverande kraft for alle byggjeprosjekt som har fått tilsegn etter at ordninga blei innført i 2008. Dette inkluderer òg tilsegn til kommunar som har ferdigstilt prosjekt og der tilskota er utbetalt.

Etter kommunehelsetenestelova og sosialtenestelova står den einskilde kommune fritt til å yte tenestene sjølv, eller å kjøpe tenestene av private tilbydarar, inklusive kommersielle aktørar. Kravet om at berre non-profitaktørar kan få tildelt investeringstilskot vidare frå kommunane, inneber at kommunane

må dekkje kostnadene utan statlege tilskot dersom dei vel å samarbeide med kommersielle aktørar om utbygging av omsorgsplassar med heildøgstenester.

Mange kommunar har tradisjon for å samarbeide med lokale bustadbyggjelag om å løyse bustad- og omsorgsutfordringar.

I proposisjonen kjem det fram at for å medverke til at kommunane skaffar fleire omsorgsbustader og sjukeheimplassar, ynskjer regjeringa å gjere tilskotsordninga meir fleksibel og tydeleg for kommunane. Regjeringa foreslår å endre reglane slik at det blir opp til kommunane sjølve å bestemme om dei vil inngå avtalar med frivillige organisasjonar, bustadbyggjelag, private omsorgsfirma eller andre. Dette vil vere i samsvar med kommunehelsetenestelova og sosialtenestelova.

Endringa inneber at høvet til å tildele tilskot vidare vil bli avvikla, og tilskotet vil bli gjeve til kommunen som ansvarleg for tenesta, uavhengig av om kommunen sjølv byggjer og drifrar tenesta, eller om kommunen heilt eller delvis kjøper slike tenester av andre aktørar på vanlege forretningsvilkår. Samstundes blir det lagt til grunn at kommunane må sikre seg disposisjonsrett til omsorgsplassane i minst 30 år, mot 20 år etter gjeldande reglar.

At dei auka satsane blir gjeve tilbakeverkande kraft har ein samla kostnad på 734 mill. kroner. Desse kostnadene vil få konsekvensar for løyvingane i 2011 og dei neste tre åra. Samla kostnad i 2011 som fylgje av at dei auka satsane blir gjeve tilbakeverkande kraft, er på 567 mill. kroner.

Av tilsegna som får auka satsar med tilbakeverkande kraft kjem 167 mill. kroner til utbetaling i 2012 og 2013.

I 2010 har aktiviteten vore betydeleg lågare enn ein har budsjettert med. I tillegg visar det seg at prosjekta tek noko lenger tid å fullføre enn ein tidligare har rekna med. Nye anslag gjev eit mindrebehov i 2011 på i overkant av 300 mill. kroner i forhold til saldert budsjett 2011.

Samla sett må løyvinga til investeringstilskotet aukast med 310 mill. kroner i 2011 i forhold til saldert budsjett 2011.

Auken av tilskotssatsane fører til at tilsegnsramma for 2011 må aukast med 444,4 mill. kroner til 1 555,4 mill. kroner. Tilsegnsramma er summen av alle nye tilsegn som blir gjeve i budsjettåret. På grunn av at det kan ta opp til fire år før prosjekt blir ferdigstilte, blir det budsjettert med ei tilsegnfullmakt på posten. Fullmakta viser staten sine uteståande forpliktingar på posten ved utgangen av året. Auken av tilskotssatsane fører til at tilsegnfullmakta må aukast med 579,3 mill. kroner til 2 167,1 mill. kroner.

Dersom ein legg til grunn investeringar i 12 000 plasser i tråd med målsetjinga i Omsorgsplan 2015, inneber auken av satsane at dei samla statlege utgif-

tene over kap. 586, post 64 Investeringstilskot aukar med om lag 2,5 mrd. kroner, frå om lag 6,3 mrd. kroner til om lag 8,8 mrd. kroner.

## Komiteens behandling

Som ledd i komiteens behandling av proposisjonen ble det 15. februar 2011 avholdt høring i saken. Følgende deltok på høringen:

- Fagforbundet og LO
- Pensjonistforbundet
- SAFO Samarbeidsforum av Funksjonshemmedes organisasjoner
- Norske Boligbyggelags Landsforbund.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Framskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Gjermund Hagesæter og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Heikki Holmås, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, er tilfreds med at regjeringen foreslår å øke tilskuddsatsene til sykehjemsplasser og boliger med heldøgns omsorgstilbud. Økningen vil bidra til at flere kommuner kan dra nytte av tilskuddsordningen. Komiteen har også merket seg at fylkesmennesenes mulighet til å prioritere hvilke kommuner som skal få tilskudd er tatt bort. Sammen med avvikling av tilsagnsrammer i forhold til Husbankens regioner og fylker, gir dette kommunene et betydelig styrket handlingsrom til å møte forventet vekst i behovet for omsorgsplasser.

Komiteen vil peke på at kommunene i Norge utgjør en av Norges største eiendomsforvaltere med et samlet areal på over 18 500 000 kvadratmeter til formålsbygg. Dette gir kommunene et godt utgangspunkt for selv å kunne forvalte og drifte bygg på en profesjonell og kvalitetsmessig god måte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil peke på de ambisiøse målsettingene i Omsorgsplan 2015 for antall sykehjemsplasser og boliger med heldøgns omsorg. Målet er at det skal gis tilskudd til bygging av 12 000 plasser innen 2015.

Flertallet vil understreke at mange kommuner har lang og god erfaring med samarbeid med ideelle

organisasjoner og boligbyggelag for å skape gode velferdstilbud for innbyggerne. For å sikre at dette gode samarbeidet kan fortsette uten å komme i strid med statsstøttereglementet, er det nødvendig å tilpasse reglene for investeringstilskuddet. Flertallet mener at avvikling av non-profit-kravet er et viktig bidrag til å sikre mer fleksible rammer og større handlingsrom for kommunene for å bygge omsorgsplasser. Flertallet vil peke på at endringene i innretning på investeringstilskuddet vil sikre kommunene fleksibilitet til å samarbeide med andre aktører, som ideelle organisasjoner og boligbyggelag, uten å tvile på om dette er i strid med statsstøtteregelverket. Flertallet ber om at regjeringen rapporterer på kommunenes bruk av tilskuddet i statsbudsjettet for 2012, og vurderer om ordningen oppfyller de ønskede målsettinger. Flertallet mener at grunnleggende velferdstjenester ikke skal privatiseres eller kommersialiseres. De foreslåtte endringene er likevel nødvendige av hensyn til forutsigbare vilkår for ideelle organisasjoner.

Flertallet viser til at kommunene dermed vil stå fritt til å velge hvem de ønsker skal bygge bygningene som inneholder omsorgsboliger eller sykehjemsplasser. Flertallet understreker at tilskuddet skal utformes på en måte som gjør at borettslag kan benytte dette. Flertallet vil videre understreke at investeringstilskuddet kun omfatter prosjektering og bygging, enten av nye omsorgsplasser eller modernisering av eksisterende omsorgsplasser. Det er ikke anledning til å nytte investeringstilskuddet til tjenesteteyting.

Flertallet vil understreke at etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven står kommunene i dag fritt til å yte omsorgstjenestene selv, eller å kjøpe tjenestene fra private tilbydere, inklusive kommersielle aktører. Flertallet mener det er et mål at det offentlige i hovedsak skal yte tjenestene på viktige områder som kommunene har ansvaret for. Flertallet mener dette best sikrer god kvalitet på tjenestene, demokratisk kontroll og trygge arbeidsvilkår for de ansatte.

Flertallet vil likevel understreke at lokal handlefrihet er et viktig demokratisk aspekt, og gir frihet for lokalpolitikere til å velge den løsningen som er best for sine innbyggere.

Flertallet viser til at det i proposisjonen legges til grunn at kommunene må sikre seg disposisjonsrett til omsorgsplassene i minimum 30 år, mot 20 år retter gjeldende regler. Flertallet vil understreke at kravet om disposisjonsrett i 30 år er et minimumskrav og at kommunene kan vurdere å sikre seg ytterligere tinglyst disposisjonsrett etter avtale.

Flertallet vil peke på at selv om avskrivningstiden til et bygg avgrenses til 30 år, vil bygget fortsatt ha en bruksverdi, teknisk verdi og tomteverdi etter 30

år. For mange kommuner vil dette kunne utgjøre en stor økonomisk verdi også etter at avskrivningstiden på 30 år er utløpt. Etter flertallets mening vil det i mange tilfeller bety at det er bedre økonomisk at kommunen eier og drifter sykehjemmene og omsorgsboligene selv.

I de tilfeller der kommunen ikke velger å eie bygget selv og inngår en leieavtale med disposisjonsrett på minimum 30 år, vil det etter flertallets oppfatning oppstå en langsiktig økonomisk forpliktelse for kommunen, på samme måte som ved låneopptak.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har flere ganger foreslått en betydelig økning av investeringstilskuddet for bygging av nye sykehjemsplasser. Senest under behandlingen av statsbudsjettet for 2011 foreslo disse medlemmer å øke maksimalt tilskudd fra 666 600 kroner til 1,3 mill. kroner per sykehjemsplass. Disse medlemmer foreslo å bevilge totalt 1,5 mrd. kroner mer enn regjeringen til dette formål.

I tillegg foreslo også disse medlemmer å bevilge et øremerket driftstilskudd til sykehjemsplasser på 2 mrd. kroner totalt, jf. Innst. 3 S (2010–2011). Disse medlemmer vil påpeke at et slikt driftstilskudd ville medføre økt kvalitet, styrket grunnbemanning og at flere deltidsansatte hadde fått økte stillingshjemler. Selv om behovet åpenbart var til stede, valgte regjeringspartiene underlig nok å stemme ned Fremskrittspartiets forslag til styrking av eldreomsorgen.

På bakgrunn av dette synes disse medlemmer at det er et skritt i riktig retning at regjeringen foreslår en økning av tilsagnsfullmakten og dermed styrker investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Disse medlemmer mener også det er positivt at regjeringen gir tilskuddene tilbakevirkende kraft fra 2008, noe som fører til at satsen for sykehjemsplasser tilsvarer det Fremskrittspartiet foreslo i sitt alternative statsbudsjett for 2008.

Disse medlemmer mener det er gledelig at regjeringspartiene nå har gått bort fra sin retorikk om at det Fremskrittspartiet den gang foreslo, var uansvarlig. Disse medlemmer viser til at det hadde vært bygget vesentlig flere sykehjemsplasser hvis tilskuddssatsen hadde blitt satt på dette nivået allerede i 2008, slik Fremskrittspartiet foreslo.

Disse medlemmer har også flere ganger tidligere foreslått at det åpnes for at private aktører også kan få tilskudd til bygging av omsorgs- og sykehjemsbygninger. Disse medlemmer mener det er gledelig at regjeringen også på dette punkt følger opp Fremskrittspartiets tidligere forslag.

Selv om regjeringen med sine forslag tar et skritt i riktig retning, mener likevel disse medlemmer at utbyggingen av omsorgsboliger og sykehjemsplasser

ser går altfor sakte, og viser til at departementets egne tall viser at det bare har vært en netto tilvekst på 699 sykehjemsplasser i perioden 2005–2009, noe som er langt unna det regjeringen har lovet.

Disse medlemmer frykter derfor at regjeringens forslag om styrking av investeringstilskuddet og økningen av tilsagnsfullmakten ikke er tilstrekkelig for å få til en utbygging som er god nok for å dekke behovet som landets eldre har. Disse medlemmer påpeker at økningen i tilsagnsfullmakten omfatter langt flere grupper enn eldre over 67 år med behov for heldøgns omsorg, og at eldres behov for sykehjemsplasser ikke fanges opp på en tilstrekkelig måte på tross av den foreslåtte økningen. Disse medlemmer vil derfor foreslå at investeringstilskuddet til sykehjemsplasser settes til 1,3 mill. kroner og at det for omsorgsplasser settes til 866 600 kroner.

Disse medlemmer vil også påpeke at det er satt et øvre tall for hvor mange nye sykehjemsplasser og omsorgsplasser det kan gis tilsagn om tilskudd til med 1 000 plasser av hvert slag per år. Disse medlemmer mener dette langt fra er tilstrekkelig. Når det er skrikende mangel på både sykehjemsplasser og omsorgsplasser, må det være kommunenes søknader om tilskudd som må legges til grunn uten noe øvre tak per år. Disse medlemmer foreslår derfor at dette taket fjernes og at bevilgningen derfor omgjøres til en overslagsbevilgning.

Disse medlemmer vil også påpeke at de forbedringer som nå foreslås for å stimulere til flere omsorgs- og sykehjemsbygninger, ikke på langt nær vil løse de store utfordringene i årene fremover med stadig flere eldre. I tillegg til utfordringen fra demografiske endringer, er det allerede et stort underskudd på sykehjemsplasser for å nå målet om plass til 25 pst. av eldre over 80 år. For å nå den målsettingen er det i dag 14 000 færre sykehjemsplasser enn målet, og da er det ikke rart at det er reelle køer for sykehjemsplass og en stadig høyere terskel for å få plass.

Disse medlemmer påpeker at det som hindrer den nødvendige utbyggingen av sykehjemsplasser,

åpenbart er driftskostnadene som kommunene ikke har midler til å dekke, og når de heller ikke har noen løfter eller tro på forbedringer i årene fremover, våger de ikke å satse.

Disse medlemmer viser til at det i de siste ti år har vært en sentral målsetting å oppnå full barnehagedekning, og at det er blitt satset skikkelig med både investeringstilskudd og driftstilskudd fra statens side overfor både private og offentlige barnehageaktører og at målet om full barnehagedekning derfor ble nådd. Disse medlemmer mener det som nå er nødvendig, er å skape den samme utviklingen for sykehjemsutbyggingen, altså et fast og varig driftstilskudd i tillegg til investeringstilskuddet. Et driftstilskudd må også ytes fra staten, til både offentlige og private sykehjem som følger det samme lov- og regelverk.

Disse medlemmer mener at et slikt driftstilskudd bør innføres snarest mulig og at det med letthet kan gjøres fra og med i år, for eksempel 1. august 2011. Et fast driftstilskudd kan innføres ved å trekke tilbake et driftstilskudd pr. sykehjemsplass som hver kommune har i drift fra den generelle rammeoverføring til kommunene, for så å gi det samme beløp tilbake til kommunene som et øremerket driftstilskudd for drift av sykehjem. Etter en slik omlegging vil det være innført et driftstilskudd som kommunene kan basere sine utbyggingsplaner på.

Disse medlemmer er av den oppfatning at størrelsen på et driftstilskudd må fastsettes slik at kommunene innenfor det nåværende system med kommunalt ansvar har et insitament til å drive fornuftig, basert på den kommunale egenandelen. Det må derfor utredes og vurderes noe nøyere, men et driftstilskudd i størrelsen 350 000 kroner til 450 000 kroner per plass bør kunne være et hensiktsmessig nivå. Det må også tilpasses sykehjemsbeboernes skyhøye egenandel som tilfaller kommunene.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«I

I statsbudsjettet for 2011 blir det gjort følgende endringer:

Kap.	Post	Formål	Kroner
Utgifter			
586		Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser	
	64	Investeringstilskuddet, <i>overslagsbevilgning</i> , økes med ..... fra kr 1 067 400 000 til 2 567 400 000	1 500 000 000

## II

Stortinget samtykker i at regjeringen setter maksimum investeringstilskudd til 1,3 mill. kroner for sykehjemsplasser og 866 600 kroner for omsorgsboliger.

## III

Stortinget samtykker i at Kommunal- og regionaldepartementet i 2011 kan gi tilsagn om investeringstilskudd ut over de gitte bevilgninger til investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

## IV

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en ny ordning med statlig tilskudd til drift av sykehjemsplasser gjeldende fra 1. august 2011, og legge dette frem for Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2011.

## V

Stortinget ber regjeringen oppheve Husbankens tilsagnstak på 1 000 sykehjemsplasser og 1 000 omsorgsboliger og at det i stedet blir kommunenes behov for plasser som legges til grunn.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Fremskrittspartiet:

#### Forslag 1

I statsbudsjettet for 2011 blir det gjort følgende endringer:

Kap.	Post	Formål	Kroner
Utgifter			
586		Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser	
	64	Investeringstilskuddet, <i>overslagsbevilgning</i> , økes med ..... fra kr 1 067 400 000 til 2 567 400 000	1 500 000 000

#### Forslag 2

Stortinget samtykker i at regjeringen setter maksimum investeringstilskudd til 1,3 mill. kroner for sykehjemsplasser og 866 600 kroner for omsorgsboliger.

#### Forslag 3

Stortinget samtykker i at Kommunal- og regionaldepartementet i 2011 kan gi tilsagn om investeringstilskudd ut over de gitte bevilgninger til investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

#### Forslag 4

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en ny ordning med statlig tilskudd til drift av sykehjemsplasser gjeldende fra 1. august 2011, og legge dette frem for Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2011.

#### Forslag 5

Stortinget ber regjeringen oppheve Husbankens tilsagnstak på 1 000 sykehjemsplasser og 1 000 omsorgsboliger og at det i stedet blir kommunenes behov for plasser som legges til grunn.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

### I

I statsbudsjettet for 2011 blir det gjort følgende endringer:

Kap.	Post	Føremål	Kroner
<b>Utgifter</b>			
586		Tilskot til omsorgsbustader og sjukeheims plassar	
	64	Investeringstilskot, <i>kan overførast</i> , blir auka med ..... frå kr 1 067 400 000 til kr 1 377 400 000	310 000 000

### II

#### *Tilsegningsfullmakt*

Stortinget samtykkjer i at Kommunal- og regionaldepartementet i 2011 kan gje tilsegn om investeringstilskot ut over gjevne løyvingar, men slik at samla ramme for nye tilsegn og gamalt ansvar ikkje overstig følgjande beløp:

Kap.	Post	Føremål	
586		Tilskot til omsorgsbustader og sjukeheims plassar	
	64	Investeringstilskot .....	2 167,1 mill. kroner

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 29. mars 2011

**Heikki Holmås**

leder

**Eirik Sivertsen**

ordfører



