DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 65 S

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar

Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 28. januar 2011, godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)

1 Innleiing

I samband med endringar i statsbudsjettet for 2010 under Kommunal- og regionaldepartementet blei dei frie inntektene til kommunane 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 sjukeheimsplassar, og at styrkinga vil bli gjeve tilbakeverkande kraft.

I denne proposisjonen gjer regjeringa framlegg om at tilskotssatsane blir auka frå i gjennomsnitt 25 pst. til 35 pst. av godkjente byggje- og anleggskostnader. Det blir òg gjort framlegg om at auken av satsane får tilbakeverkande kraft for alle tilsegn som er gjevne etter at investeringstilskotet blei etablert.

2 Bakgrunn

Investeringstilskotet er eit sentralt verkemiddel i Omsorgsplan 2015. Ordninga blei varsla i St.meld. nr. 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening, og etablert i 2008. Ordninga legg til rette for langsiktig planlegging og investering i den kommunale omsorgstenesta, og blir forvalta av Husbanken. Tilskotet skal stimulere til bygging og rehabilitering av fleire omsorgsplassar med heildøgnstenester i kommunane. Regjeringa har ei målsetjing om å gje tilsegn om tilskot til 12 000 omsorgsplassar i perioden 2008-2015.

Frå 2008 til og med 2010 er det gjeve rom for å gje tilsegn om tilskot til i alt 6000 plassar. Etterspurnaden etter tilskot har vore lågare enn venta. For å medverke til å auke byggjeaktiviteten vil regjeringa no styrkje ordninga med investeringstilskot til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar.

3 Nærare om investeringstilskotet

Målgruppa for investeringstilskotet er personar som treng heildøgnstenester, uavhengig av alder, diagnose og funksjonshemming. Tilskotet skal stimulere kommunane til å styrkje sitt tilbod av mellom anna korttidsplassar i sjukeheim, og omsorgsbustader og sjukeheimsplassar for eldre og personar med nedsett funksjonsevne som treng heildøgnstenester. Dette inkluderer personar med langvarige somatiske sjukdomar, utviklingshemming, rusproblem, og psykiske og sosiale problem.

Investeringstilskotet finansierer både auka kapasitet ved nybygging og utskifting og rehabilitering av gamle og uskikka bygningar. Tilskotet går til bygging, kjøp og utbetring av sjukeheimsplassar og omsorgsbustader. Det kan òg nyttast til bygging av fellesareal, medrekna areal for dagaktiviteter i tilknyting til noverande omsorgsbustader slik at det kan bli gjeve tenester på heildøgnsbasis.

For å få tilskot må byggjeprosjekta ha kvalitetar som fører til at omsorgsplassane fungerer som gode heimar og er ramma for eit verdig liv. Omsorgsplassane skal vere universelt utforma og tilpassa personar med demens og kognitiv svikt i tråd med Demensplan 2015. Dette inneber små avdelingar og bufellesskap med rom for aktivitetar og tilgang til tilpassa uteareal. Ved lokalisering av omsorgsplassane skal det takast omsyn til behova til dei ulike brukargruppene.

Sjukeheimsplassar kan få investeringstilskot på opp til 30 pst. av byggje- og anleggskostnadene, i 2011 maksimalt kr 666 600 per sjukeheimsplass. Omsorgsbustader kan få tilskot på opp til 20 pst. av kostnadene, i 2011 maksimalt kr 444 400 per bustad. Maksimaltilskota for nye tilsegn blir prisjusterte årleg. Fellesareal som er naudsynt for å yte tenester heile døgnet i noverande omsorgsbustader, kan bli finansiert med opp til 30 pst. av kostnadene. Det er sett tak på kor høge byggje- og anleggskostnader som kan godkjennast og leggjast til grunn for berekninga av tilskotet. Kostnadstaket for nye tilsegn blir òg prisjustert årleg. I 2011 er taket sett til 2,222 mill. kroner per omsorgsplass.

Kommunane skal disponere omsorgsplassane i minst 20 år etter at tilskotet er utbetalt. Tilskotet blir avskrive med 5 prosentpoeng per år i 20 år.

Det er berre kommunar som kan få investeringstilskot, men kommunane kan tildele tilskotet vidare til frivillige og ideelle organisasjonar og andre som tilbyr sjukeheimsplassar og omsorgsbustader med omsorgstenester heile døgnet på non-profitbasis.

4 Aktiviteten så langt

For åra 2008-2010 er det gjeve rom for å gje tilsegn om investeringstilskot til bygging og rehabilitering av til saman 6000 omsorgsbustadar og sjukeheimsplassar. I statsbudsjettet for 2011 er det gjeve rom for å gje tilskot til ytterlegare 2000 omsorgsbustader og sjukeheimsplassar.

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 4047 omsorgsplassar. Av desse var 1850 omsorgsbustader og 2197 sjukeheimsplassar. I tillegg blei det gjeve tilsegn til bygging av 27 203 m^2 fellesareal i tilknyting til noverande omsorgsbustader. 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 1436 plassar. Av dette var 511 omsorgsbustader og 925 sjukeheimsplassar. Ferdigstilt fellesareal utgjorde 18 894 m^2.

I alt har 166 kommunar fått tilsegn om tilskot til 287 byggjeprosjekt i åra 2008-2010. Prosjekta varierer monaleg både i type, kvalitet og storleik, og mange prosjekt omfattar bygging og/eller rehabilitering av både omsorgsbustader, sjukeheimsplassar og fellesareal. Sjukeheimsprosjekta er gjennomgåande større enn omsorgsbustadprosjekta. Dersom dei samansette prosjekta blir haldne utanom, er det gjennomsnittlege sjukeheimsprosjektet på 23 sjukeheimsplassar, medan det gjennomsnittlege omsorgsbustadprosjektet omfattar 9 bustader.

Dei største prosjekta gjeld nybygging av over 100 sjukeheimsplassar med opp til 80 mill. kroner i tilsegn. Dei minste prosjekta gjeld rehabilitering av omsorgsbustader og bygging av små fellesareal, og med tilsegn på under 100 000 kroner.

Ved etablering av tilskotsordninga blei det totale måltalet på 12 000 omsorgsbustader og sjukeheimsplassar fordelt mellom fylka ut frå kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for kommunane, med tilpassing i forhold til alderskriteria og SSB si framskriving av demografiske utviklingstrekk. Fordelinga gjev ein indikasjon på i kva grad det er fylkesvise variasjonar i utnyttinga av ordninga. Så langt har det vore stor variasjon mellom fylka. Sju fylke har til saman fått tilsegn som utgjer over 40 pst. av den ramma fylket var gjeve. Fylket som har fått mest, har fått tilsegn som utgjer 62 pst. av ramma. Ni fylke har fått tilsegn som utgjer mellom 20 og 40 pst. av ramma og tre fylke har fått tilsegn som utgjer under 20 pst. av ramma fylket var gjeve. Det er liten variasjon mellom landsdelane, bortsett frå at fylka i Nord-Noreg har ei høg utnytting av sine rammer.

5 Tilråding

Regjeringa viser til at kommunane ikkje fullt ut har nytta ordninga med investeringstilskot som skal medverka til å nå målsetjinga i Omsorgsplan 2015 om 12 000 omsorgsplassar med heildøgnstenester. 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 sjukeheimsplassar.

Frå 2011 er tilskotsordninga endra ved at fylkesmennene sin oppgåve med å prioritere kva kommunar som skal få tilskot er avvikla. Samstundes er fordelinga av tilsegnsrammer på Husbankregionar og fylke oppheva.

Regjeringa vil fylgje utviklinga og vurdere tiltak dersom det på denne bakgrunnen skulle oppstå store forskjellar i heildøgnstilbodet i kommunane, jf. Prop. 1 S (2010-2011) for Kommunal- og regionaldepartementet.

Dei frie inntektene til kommunane blei auka med 1 mrd. kroner i samband med endringar i statsbudsjettet for 2010 under Kommunal- og regionaldepartementet, jf. Prop. 29 S (2010-2011) og Innst. 129 S (2010-2011). Auken kan til dømes nyttast til utbygging av omsorgsbustader og sjukeheimar, og dermed utvikle ei verdig eldreomsorg.

Samstundes varsla departementet ei styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar, og at styrkinga vil bli gjeve tilbakeverkande kraft, jf. tilråding i denne proposisjonen.

Regjeringa vil òg tilrå ei avvikling av kravet om at kommunane berre kan tildele tilskot vidare til frivillige og ideelle organisasjonar og andre aktørar som tilbyr eigne omsorgsplassar med heildøgnstenester på non-profitbasis.

5.1 Auke av tilskotssatsane

Regjeringa gjer 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 sjukeheimsplassar 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 tilbakeverkande 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. Auken i tilskotssatsane vil skje med utgangspunkt i satsane som gjaldt det året tilsegna blei gjeve. Dei nye satsane går fram av tabell 5.1.

Tabell 5.1 Nye maksimalsatsar

	Omsorgsbustad		Sjukeheimsplass	
Tilsegnsår	Gml. sats (kr)	Ny sats (kr)	Gml. sats (kr)	Ny sats (kr)
2008	400 000	600 000	600 000	800 000
2009	417 600	626 400	626 400	835 200
2010	431 000	647 000	647 000	862 800
2011	444 400	666 600	666 600	888 800

Det øvre kostnadstaket for godkjente byggje- og anleggskostnader, som i 2011 er sett til 2,222 mill. kroner per omsorgsplass, blir ikkje endra.

5.2 Avvikling av non-profitkravet

Etter kommunehelsetenestelova og sosialtenestelova står den einskilde kommune fritt til å yte tenestene sjølve, 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 heildøgnstenester.

Mange kommunar har tradisjon for å samarbeide med lokale bustadbyggjelag om å løyse bustad- og omsorgsutfordringar. Under Handlingsplan for eldreomsorga stod til dømes bustadbyggjelaga for tilnærma 25 pst. av omsorgsbustadutbygginga.

Helse- og omsorgsdepartementet har saman med Kommunal- og regionaldepartementet difor

gått gjennom reglane for å tildele tilskotet vidare frå kommunane til non-profitaktørar. Reglane er mellom anna vurderte i lys av reglane om offentlege framskaffingar og statsstønad. Gjennomgangen viser at reglane for tildeling vidare frå kommunane ikkje er til hinder for samarbeid mellom eit bustadbyggjelag eller ein kommersiell aktør og ein kommune i utbygging av omsorgsplassar. Sjølv om til dømes eit bustadbyggjelag ikkje kan få tilskot, kan det vere ein profesjonell samarbeidspartnar som hjelper kommunen på område der kommunen manglar kapasitet, ressursar eller kompetanse. I slike tilfelle gjeld vanlege tilbods- og konkurransereglar.

Gjennomgangen viser likevel at statsstønadsreglane i praksis gjer tildeling til non-profitaktørar vanskeleg da det ikkje er mogleg å gjere ei førehandsvurdering av om til dømes burettslag eller ideelle organisasjonar kan få tilskot utan at statsstønadsreglane blir brotne. Det er ikkje avgjerande etter statsstønadsreglane om ei verksemd har eit ideelt eller kommersielt føremål. Sidan det er vanskeleg å skilje mellom ideelle og kommersielle aktørar i høve til statsstønad, er kommunane i praksis avskorne frå å nytte andre aktørar, medrekna ideelle aktørar, ved framskaffing av omsorgsplassar.

For å medverke til at kommunane skaffar fleire omsorgsbustader og sjukeheimsplassar 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 driftar tenesta, eller om kommunen heilt eller delvis kjøper slike tenester av andre aktørar på vanlege forretningsvilkår. Tildelinga vil skje med utgangspunkt i dei generelle krava i ordninga om mellom anna heildøgnsomsorg, demenstilpassing og universell utforming. Samstundes blir det lagt til grunn at kommunane må sikre seg disposisjonsrett til omsorgsplassane i minst 30 år, mot 20 år etter gjeldande reglar.

6 Administrative og økonomiske konsekvensar

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 dette er 230 mill. kroner knytt til omsorgsplassar som allereie er ferdigstilte og tilsegna utbetalte, og 337 mill. kroner knytt til gjevne tilsegn som kjem til utbetaling i 2011. 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. Isolert gjev auken av satsane eit auka løyvingsbehov i 2011 på om lag 611 mill. kroner. Av dette er 567 mill. kroner knytt til etterbetaling, og 44 mill. kroner knytt til tilsegn som det reknast med vil bli gjeve i 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 tilsegnsfullmakt på posten. Fullmakta viser staten sine utestående forpliktingar på posten ved utgangen av året. Auken av tilskotssatsane fører til at tilsegnsfullmakta må aukast med 579,3 mill. kroner til 2 167,1 mill. kroner.

Etterbetalingane til kommunar som har fått utbetalt tilsegn vil bli gjennomførde samla frå Husbanken våren 2011. Kommunane treng ikkje søkje om å få auka satsar. Dette vil skje automatisk på bakgrunn av føreliggjande informasjon i Husbanken sin database.

Auken av tilskotssatsane har ingen administrative konsekvensar.

Departementet legg til grunn at fleire kommunar vil søkje om tilskot som fylgje av endringa i reglane for tildeling av tilskot vidare frå kommunane, og at dette vil medverke til ei høgare utnytting av dei årlege tilsegnsrammene for ordninga.

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 utgiftene 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.

Regjeringa vil kome tilbake med framlegg om løyvingsbehov knytt til framtidige tilsegn som vil bli gjeve i perioden 2012-2015 i samband med dei årlege framlegga til statsbudsjett.

7 Framlegg om endringar

Regjeringa gjer framlegg om styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar ved at satsen for omsorgsbustader aukar frå 20 til 30 pst. og satsen for sjukeheimsplassar og fellesareal aukar frå 30 til 40 pst. Regjeringa gjer vidare framlegg om at auken av satsane blir gjeve tilbakeverkande kraft for alle tilsegn som er gjeve etter at ordninga blei innført i 2008, jf. framlegg om endra løyving og framlegg til romartalsvedtak.

På bakgrunn av framlegget om å auke tilskotssatsane, gjer regjeringa framlegg om å auke løyvinga for 2011 på kap. 586, post 64 Investeringstilskot med 310,0 mill. kroner til 1 377,4 mill. kroner og tilsegnsfullmakta med 579,3 mill. kroner til 2 167,1 mill. kroner.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar.

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t a r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak om styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om styrking av investeringstilskotet til omsorgsbustader og sjukeheimplassar

I

I statsbudsjettet for 2011 blir det gjort følgjande endringar:

Utgifter:

Kap.	Post	Føremål	Kroner
586		Tilskot til omsorgsbustader og sjukeheimsplassar	
	64	Investeringstilskot, kan overførast, blir auka med	310 000 000
		frå kr 1 067 400 000 til kr 1 377 400 000	

II

Tilsegnsfullmakt

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 sjukeheimsplassar	
	64	Investeringstilskot	2 167,1 mill. kroner

MILJØMERKET
241491

Trykk: A/S O. Fredr Arnesen. Januar 2011