

Høringsnotat - Forskrift om investeringstilskudd til trygghetsboliger fra Husbanken (Pilot)

1. Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet fremmer i dette høringsnotatet forslag om å gjennomføre en pilot med investeringstilskudd til trygghetsboliger for eldre fra Husbanken. Det foreslås at ordningen avgrenses til distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 (SSBs sentralitetsindeks). Ordningen vil bli evaluert.

Den demografiske utviklingen med en stadig økende levealder og en høyere andel eldre, krever at en legger bedre til rette for bærekraftige løsninger og at tiltak settes inn tidligere i omsorgsforløpet/-trappa, slik at personer med et begynnende tjenestebehov kommer tidlig inn i tilrettelagte boliger. En trygghetsbolig er en selvstendig husholdning, som gir en god ramme for å leve et selvhjulpent liv, samtidig som en gjennom felles oppholdsarealer og trygghetsvert gis sosiale og fysiske tilbud. En trygghetsbolig vurderes å ha positive effekter både for den enkelte og for kommunene.

Regjeringen har i Granavolden-plattformen fremhevet behovet for utbygging av trygghetsboliger, som en type bolig som mangler i dagens omsorgstrapp. Videre har Stortinget i anmodningsvedtak 33 (20. november 2018) bedt regjeringen «om å utrede en endring i Husbankens tilskuddsordning til heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger, slik at tilskuddsordningene også kan inkludere trygghetsboliger uten heldøgns omsorg».

Bakgrunnen for forslaget er at det de kommende tiårene, blir stadig flere eldre i Norge. Denne utviklingen vil påvirke og ha konsekvenser for flere deler av samfunnet, og spesielt etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester. Det er et mål at piloten skal legge til rette for at flere eldre kan bo hjemme lenger og bidra til flere egnede boliger i distriktene. Departementet foreslår at piloten avgrenses til å gjelde distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, fordi det er her andelen eldre vil øke sterkest, samtidig som tilgangen på boliger som er tilpasset eldre, i liten grad er tilgjengelig på det ordinære boligmarkedet både gjennom eksisterende boligmasse og ved nybygging. Eldre har, i likhet med resten av befolkningen, ansvar for å skaffe seg og opprettholde en god og trygg bolig. I distriktskommuner kan imidlertid lav boligbygging, få egnede boliger i nærområdet, stor prisforskjell mellom brukte og nye boliger og vegring for å ta opp høy gjeld i alderdommen, hindre eldre i å gjøre strategiske boligvalg.

For den enkelte vil en tilrettelagt bolig med felles oppholdsarealer bidra til å redusere ensomhet og opprettholde kognitive funksjoner gjennom aktiviteter. Livsløpsstandard og sentral plassering med nærhet til service- og kulturtilbud vil også bidra til et mer selvhjulpent liv og at det legges til rette for møter mellom generasjoner.

Det vurderes videre at trygghetsboliger vil gi positive effekter for kommunene. En tilrettelagt bolig med livsløpsstandard vil kunne redusere risikoen for fallulykker, ensomhet, og dermed utsette eller forebygge behov for bistand fra det offentlige og på sikt behovet for heldøgns omsorgsplass. Sammenlignet med kostnaden til et heldøgns omsorgstilbud, vurderes det at driftskostnader knyttet til en trygghetsbolig med trygghetsvertordning er beskjeden. Trygghetsboliger vil også kunne legge til rette for mer effektiv hjemmetjeneste, ved at boligene er sentralt plassert og samlokalisert, og dermed lettere tilgjengelig for tjenesteytelse.

Vi ber om høringsinstansenes vurdering av behovet, herunder fordeler og ulemper, med et øremerket tilskudd til trygghetsboliger for eldre, samt deres vurdering av en ev. innretning av et slikt tilskudd, jf. kap. 2-5.

2. Om forslaget til forskrift

Departementet definerer en trygghetsbolig som en boform rettet mot personer som har vanskeligheter med å bo i sin nåværende bolig, men som ikke har behov for heldøgns omsorg. En trygghetsbolig er en selvstendig husholdning, men med tilleggsfasiliteter som fellesarealer og en ordning med trygghetsvert. Felles oppholdsarealer gir sosiale og fysiske tilbud, som er viktig for livskvalitet og for å redusere følger av funksjonsnedsettelse, slik at eldre kan være selvhjulpne lenger.

En trygghetsbolig kan gi en trygg ramme for et selvhjulpent liv så langt som mulig. Ved å plassere boligene i nærheten av øvrig servicetilbud i kommunen, kan beboeren utføre daglige gjøremål ved egen hjelp, som å stelle i huset, handle, komme seg til lege eller andre servicetilbud. Aldersvennlige løsninger kan redusere risikoen for fallulykker. Tilgang til felles oppholdsarealer kan være viktig for å opprettholde fysisk og sosial aktivitet i dagliglivet.

Det finnes allerede flere varianter av trygghetsboliger rundt omkring i Norge, med ulike navn og organisering. Flere norske kommuner tilbyr trygghetsboliger, i kombinasjon med omsorgstjenester. I andre tilfeller tilbyr kommunene andre type boliger, som omsorgsboliger, trygde- eller sosialbolig, hvor det i utgangspunktet ikke er knyttet tjenester til selve boformen. På det private markedet finner vi også ulike varianter, med leiligheter som selges med fellesarealer og servicefunksjoner. Felles for flere av disse boligene er at de er realisert gjennom offentlig privat samarbeid, og som oftest lokalisert i områder med et velfungerende boligmarked.

Det er imidlertid mange områder i landet hvor det er en markedssvikt knyttet til denne typen boliger. Det vil si at det er mangel på denne typen boliger eller en ikke kan forvente at det bygges denne typen boliger i det ordinære boligmarkedet, f.eks. fordi det er risiko for tap på slike investeringer eller at salg av privateid bolig vil ikke være tilstrekkelig til å finansiere en sentrumsnær tilrettelagt leilighet. Bakgrunnen for markedssvikt kan skyldes flere årsaker, som bosettingsmønster, lange avstander og boligpriser. Departementet foreslår derfor at det opprettes en tilskuddsordning rettet mot distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, avgrenset til kommuner hvor denne typen boliger ikke bygges pga. markedssvikt. Dette vil kunne bidra til at denne typen boliger blir tilgjengelig for flere.

I Sverige har man satsset på trygghetsbostäder og seniorbostäder fremfor særskilt boende (sykehjem), og fremhever dette som et viktig mellomledd i boligpolitikken og helse- og omsorgspolitikken som bidrar til å utsette og/eller redusere behovet for sykehjem. I Norge har vi ingen tilsvarende statlige ordninger som stimulerer til bygging av denne typen boliger.

Departementet vurderer at det er mange som har et behov for et tilrettelagt botilbud uten å trenge bistand fra omsorgstjenesten. Trygghetsboliger kan i denne sammenheng anses som et viktig mellomledd, som kan bidra til å sikre bærekraftige omsorgstjenester og redusere behovet for heldøgns omsorgsplasser.

2.1 Formål og avgrensninger

Det foreslås opprettet en investeringstilskuddsordning til bygging av trygghetsboliger rettet mot kommuner og borettslag. Formålet med tilskuddsordningen er å stimulere kommunene og borettslag og til å øke tilbudet av trygghetsboliger til eldre. Tilskuddet kan gis til både bygging, kjøp, leie og ombygging av trygghetsboliger med felles oppholdsarealer. Det skal ikke gis tilskudd til ordinært vedlikehold.

Det er kommunene som tildeler boligene. Målgruppen for boligene er eldre, og det foreslås en nedre aldersgrense på 65 år. For å kvalifisere til trygghetsbolig legges det til grunn at den nåværende boligen eller bosituasjonen er uegnet. For at det sosiale aspektet skal fungere best mulig, er man avhengig av interesse og innsats fra beboerne. Det anbefales derfor at helse- og omsorgsbehov ikke benyttes som tildelingskriterium.

Videre vil det bli vurdert om målgruppen skal begrenses ytterligere, f.eks. at det legges inn som en forutsetning at eiere/leiere selv ikke har mulighet til å bytte ut sin egen uegnede bolig med en mer tilrettelagt bolig på grunn av utilstrekkelig egenkapital/boligkapital. Vi ber om høringsinstansens vurdering av dette punktet. Vi vil samtidig peke på de statsstøtterettslige sidene av saken, jf. kap. 3.

Behovet for denne typen boliger vurderes som størst i distriktskommuner og det foreslås at ordningen avgrenses til distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 (SSBs sentralitetsindeks). Og videre at det ikke eksisterer eller bygges denne typen boliger i kommunene i det ordinære markedet. For å få søknaden vurdert, foreslås det derfor at det legges til grunn at det må foreligge en markedssvikt som gjør at en ikke kan forvente at det bygges denne typen boliger i det ordinære boligmarkedet. Kommunene må selv vurdere markedssituasjonen i den enkelte kommune, for å fastslå at det er mangel på tilrettelagte boliger i markedet, at nye prosjekter ikke igangsettes i kommunen og at salg av privateid bolig vil ikke være tilstrekkelig til å finansiere en sentrumsnær tilrettelagt leilighet.

Departementet ber om høringsinstansens syn på formål og avgrensningen av ordningen, herunder ev. krav om egen-/boligkapital, kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, og kriterier for å dokumentere markedssvikt.

2.2 Krav og vilkår

Boligene må oppfylle kravene til lån fra Husbanken til livsløpsboliger. Videre stilles det følgende krav til boligene:

- Krav om minimum fem trygghetsboliger i samme prosjekt
- Livsløpsstandard, dvs. tilpasset og lettstelt bolig
- Boligene må plasseres i nærheten av øvrig servicetilbud i kommunen med gåavstand til dagligvarehandel og andre viktige servicetilbud
- Kommunen har ansvar for at det etableres en ordning med trygghetsvert og finansieringen av den.
- Tilrettelagt for tilkobling og montering av elektroniske hjelpemidler, kommunikasjons- og varslingsystem og annen velferdsteknologi
- Krav om trinnfrihet og heis i bygninger på mer enn én etasje
- Krav til utforming av inngangsparti
- Krav om uteplass i direkte tilknytning til boenheten
- Fellesareal på minimum 40 m². Arealet øker i takt med antall boliger ut over 10 boliger.

Begrunnelsen for kravene er at dette skal være gode boliger å bli gammel i, samtidig som en kan leve et mest mulig selvhjulpent liv i fellesskap med andre.

En trygghetsbolig skal disponeres til formålet i en periode på minst 20 år. Dersom boligene ikke brukes til formålet, tilbakebetales den delen av tilskuddet som ikke er avskrevet. Det vil videre bygges inn mekanismer som sikrer at tilskuddet følger boligen og ikke tas ut som en gevinst. Tilskuddet skal komme leietaker eller kjøper til gode i form av lavere husleie eller kjøpspris. Nærmere føringer vil bli omtalt i ev. retningslinjer.

Det er kommunene som skal tildeler trygghetsboliger. Ved tilskudd til borettslag har kommunene tildelingsrett. Ved salg av boliger i borettslag har kommunen ingen plikt til å finne aktuelle kjøpere.

Dersom trygghetsboliger blir et attraktivt tilbud, kan etterspørselen komme til å overstige tilbudet, og det kan oppstå behov for å prioritere noen søkere fremfor andre. Departementet vurderer at kommunene bør ha stor frihet til selv å lage prioriteringskriterier for en slik situasjon. Ved stor søkning til trygghetsboliger kan kommunen f.eks. foreta en økonomisk behovsprøving. Det anbefales at helse- og omsorgsbehov ikke benyttes som tildelingskriterium.

Særskilt om trygghetsvert

Som et vilkår for tildeling av tilskudd til trygghetsboliger skal det etableres en ordning med trygghetsvert. Oppgavene til trygghetsverten er å organisere felles aktiviteter og bidra til at beboerne opplever trygghet og sosial deltagelse. Videre kan trygghetsverten hjelpe beboerne med enkle og praktiske gjøremål. Trygghetsverten skal ikke ha oppgaver som hører innunder den kommunale hjemmetjenesten, og heller ikke betraktes som en vaktmesterrolle. Eksempler på praktiske oppgaver kan være å bestille billetter, finne frem til ulike tjenester eller lignende.

Det er kommunen som har ansvar for at det etableres og opprettholdes et slikt tilbud. Kommunen kan involvere andre i driften, for eksempel borettslag, frivillige, ideelle organisasjoner mv. Det sentrale er at det er en forutsigbar drift og at trygghetsverten er tilgjengelig for beboerne et visst antall timer i uken, anslagsvis minimum 10 timer per uke. Det gis ikke tilskudd til drift av en ordning med trygghetsvert.

I de prosjektene hvor borettslag står som søker, må det foreligge en avtale med kommunen, som skal inneholde kommunens vurdering av behovet for trygghetsboligene samt finansiering av trygghetsvert.

2.3 Prioriteringer

Mange kommuner vil kunne ha behov for denne typen boliger. Men som det fremgår av innledningen tilbys det i dag ulike former for trygghetsboliger i både privat og offentlig regi. Behovet for stimulering vil etter departementets vurdering primært gjelde i distriktskommuner der vi ikke kan forvente utbygging av denne type boliger på grunn av markedssvikt i boligmarkedet. Det foreslås derfor at det som grunnlag for vurdering av søknadene må foreligge en vurdering av hvorvidt det foreligger markedssvikt for at søknaden skal bli vurdert, jf. kap. 2.1 formål og avgrensninger. Ved høy etterspørsel vil søknadene bli vurdert etter en skjønsmessig vurdering av utfordringer i boligmarkedet og forventet måloppnåelse ved prosjektene. Tiltak som bidrar til å ta i bruk innovative og fleksible løsninger, og som kan vise til brukermedvirkning vil bli prioritert. Prosjekter med snarlig forventet oppstart kan bli prioritert.

3. Forholdet til statsstøttereglene

Forholdet til statsstøtteregulverket er vurdert av advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS som konkluderer med at tilskudd til trygghetsboliger faller mest sannsynlig utenfor statsstøtteregulverket fordi det dreier seg om tjenester som er så utpreget lokale at samhandelskriteriet i EØS-avtalen artikkel 61 ikke er oppfylt. Dermed foreligger det ikke statsstøtte i EØS-avtalen artikkel 61 forstand. Til grunn for vurderingen ligger særlig boligens lokalisering gjennom at den plasseres innenfor et avgrenset geografisk utkantområde (distriktskommuner i Norge). Og at det derfor ikke er relevant for eldre fra andre land i EØS å anskaffe seg en trygghetsbolig i Norge grunnet forhold som utilstrekkelig egenkapital, språkbarrierer og generelt høye kostnadsnivået i Norge. Videre anses det som lite sannsynlig at foretak fra andre land i EØS skal ønske å investere for å stille trygghetsboliger til rådighet for eldre i Norge, hvor tilgrensende tjenester typisk drives av kommunen i egen regi eller "non-profit". Dette gjelder særlig i distriktene. Tilsvarende fremstår det som uaktuelt at kommuner eller borettslag skulle ønske å etablere seg med virksomhet i andre EØS-land. For å sikre lokal forankring er det lagt inn føringer om kommunal tildelingsrett og at ordningen avgrenses til distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 (SSBs sentralitetsindeks). Videre må tildeling av tilskudd vurderes for samhandelspåvirkning.

Trygghetsboliger kan også anses som tjenester av allmenn økonomisk betydning innenfor de rammene som er trukket opp i Kommisjonsbeslutning 2012/21/EU ettersom det foreligger markedssvikt (mangel på tilrettelagte boliger i markedet, og at nye prosjekter ikke igangsettes, f.eks. fordi det er risiko for tap på slike investeringer). Avgrensning av målgruppen kan skje ved å legge inn føringer om at eiere/leiere selv ikke har mulighet til å bytte ut sin egen uegnede bolig med en mer tilrettelagt bolig på grunn av utilstrekkelig egenkapital/boligkapital.

Simonsen Vogt Wiig AS vurderer at det er mindre viktig å innrette tjenestene slik at de utgjør tjenester av allmenn økonomisk betydning etter Kommisjonsbeslutningens krav ettersom samhandelskriteriet i EØS-avtalen artikkel 61 mest sannsynlig ikke er oppfylt. En slik innretning med de tilpasninger som kreves vil eventuelt være en ekstra "sikkerhetsventil" som ytterligere styrker grunnlaget for å anse tilskudd til trygghetsboliger for å falle utenfor statsstøtteregulverkets krav.

Utgangspunktet for forslaget om å opprette et investeringstilskudd til formålet er å bidra til at det bygges denne typen boliger i distriktskommuner hvor denne typen boliger ikke er tilgjengelig i dag og heller ikke bygges. Departementet forslår derfor at det legges inn en forutsetning om at det må foreligge markedssvikt, dvs. mangel på tilrettelagte boliger i markedet, og at nye prosjekter ikke igangsettes, f.eks. fordi det er risiko for tap på slike investeringer. Videre ber vi om høringsinstansens syn på en ytterligere avgrensning knyttet til målgruppe, ved at det i tillegg legges inn som en føring at aktuelle eiere/leiere må være eldre som ikke har mulighet til å bytte ut sin egen uegnede bolig med en mer tilrettelagt bolig på grunn av utilstrekkelig egenkapital/boligkapital.

Videre legges det til grunn at å oppføre nybygg eller rehabilitere eksisterende bygg til formålet skal anskaffes fra private i markedet i samsvar med regelverket om offentlige anskaffelser. Kravet gjelder for både kommuner og borettslag.

For å unngå krysssubsidiering av annen økonomisk virksomhet i kommuner eller borettslag legges det inn føringer om rapportering/dokumentasjon på at tilskuddet kun benyttes til formålet.

I tilfeller med annen virksomhet i samme bygg som trygghetsboligene plasseres, må det opprettes separate regnskap, slik at en sikrer at tilskuddet kommer leietaker eller kjøper til gode i form av lavere husleie eller kjøpspris.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Å opprette en tilskuddsordning til formålet vil gi staten økonomiske forpliktelser. Det tas forbehold om at forslagene i høringsnotatet først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det.

Som det fremgår av § 3 under er det et vilkår for tildeling av tilskudd at kommunen etablerer og opprettholder en ordning med trygghetsvert. Det gis ikke tilskudd til drift av trygghetsvert. Kostnader til drift av trygghetsvert må finansieres av kommunen, og vil isolert sett påføre kommunen kostnader. Men det vurderes samtidig at trygghetsboliger kan være et forebyggende tiltak som bidrar til å redusere kostnadene samlet sett for kommunen. Blant annet ved å utsette behov for heldøgns pleie. Sammenlignet med kostnaden til et heldøgns omsorgstilbud, er driftskostnader knyttet til en trygghetsvertordning beskjeden. Trygghetsboliger vil også kunne legge til rette for mer effektiv hjemmetjeneste, ved at boligene er sentralt plassert og samlokalisert, og bedre tilrettelagt for tjenesteytelse.

Videre vil forslaget ha administrative konsekvenser for Husbanken, som er tiltenkt forvaltningsansvaret.

5. Forslag til forskrift

§ 1. Formål

Tilskuddene skal stimulere kommunene og borettslag til å øke tilbudet av trygghetsboliger i distriktkommuner der slike boliger ellers ikke vil bli bygd, for personer fra og med 65 år, uavhengig av diagnose eller funksjonshemming. Målgruppen er personer fra og med 65 år, som på grunn av uegnet bolig eller boligsituasjon ikke kan bo i eksisterende bolig. Nedre aldersgrense gjelder i de tilfeller minst ett av medlemmene i husstanden har fylt 65 år.

Videre vurderes det å legge inn et vilkår om at beboerne (eier/leier) selv ikke har mulighet til å bytte ut sin egen uegnede bolig med en mer tilrettelagt bolig på grunn av utilstrekkelig egenkapital/boligkapital/inntekt.

Forskriften gjelder ikke for Svalbard.

§ 2. Hva det kan gis tilskudd til

Tilskuddet kan gis til å fremskaffe trygghetsboliger.

Tilskuddet kan gis til:

- a) Å oppføre trygghetsboliger med tilhørende fellesareal
- b) Å kjøpe trygghetsboliger med tilhørende fellesareal
- c) Rehabilitering eller ombygging av eksisterende boliger for å oppnå trygghetsboligstandard med tilhørende fellesareal
- d) Leie av boliger som oppfyller kravene for trygghetsboliger

Det skal ikke gis tilskudd til vedlikehold eller rehabilitering utover det som følger av første ledd. Det gis ikke tilskudd til trygghetsvert.

§ 3. Hvem som kan få tilskudd

Tilskuddet kan gis til kommuner og borettslag i sentralitetsklasse 5 og 6. Mottaker av tilskuddet har ansvar for at boligene bebos av personer i målgruppen i minst 20 år. Det er kommunene som tildeler trygghetsboliger. Ved tilskudd til borettslag har kommunene tildelingsrett. Ved salg av boliger i borettslag har kommunen ingen plikt til å finne aktuelle kjøpere. Nærmere føringer om at tilskuddet følger boligen og ikke tas ut som en gevinst ved salg, vil bli omtalt i retningslinjen.

Som et vilkår for tildeling av tilskudd til trygghetsboliger skal det etableres en ordning med trygghetsvert. Tilskudd til borettslag krever en samarbeidsavtale med kommunen om organisering og finansiering av trygghetsvert.

Andre tilskuddsmottakere enn kommuner skal stille første prioritets pant i eiendommen til sikkerhet for et mulig krav på tilbakebetaling av tilskuddet.

Arbeidene med å oppføre nybygg eller rehabilitere eksisterende bygg for formålet skal settes ut på anbud. Forutsetningen gjelder for alle tilskuddsmottakere.

§ 4. Utmålingsregler

Departementet fastsetter størrelsen på tilskuddene.

§ 5. Hvordan søknadene blir vurdert

Tilskuddsmidlene fordeles ut fra prioriteringer gitt av departementet. Utgangspunktet er at det foreligger en markedssvikt, som må synliggjøres i søknaden. Husbanken avgjør i et enkeltvedtak søknadene ut fra

- a) Kommunens behov for denne typen boliger og omfanget av markedssvikt
- b) Hvor godt tiltaket er egnet til å nå kravene, vilkårene og formålet med tilskuddsordningen
- c) Prosjekttøkonomien og prosjektgjennomføringen

Videre vil tildeling av tilskudd vurderes for samhandelspåvirkning.

§ 6. Krav om tilbakebetaling

Dersom forutsetningene for tilskuddet ikke er overholdt, kan Husbanken kreve tilbake hele eller deler av tilskuddet.

§ 7. Retningslinjer for tildeling av tilskudd

Husbanken gir nærmere retningslinjer for gjennomføringen av ordningen i overensstemmelse med føringer fra departementet.

§ 8. Ikrafttredelse

Forskriften tres i kraft når det er budsjettmessig dekning for forslaget.