

Helse- og omsorgsdepartementet

Din referanse:

Vår referanse: 2021/297

Dato: 18.08.2021

## **Forskrift om investeringstilskudd til trygghetsboliger fra Husbanken (Pilot) – høringssvar**

Vi viser til høring fra Helse- og omsorgsdepartementet med forslag om å gjennomføre en pilot med investeringstilskudd til trygghetsboliger for eldre fra Husbanken. Departementet ber om synspunkt på formål og innretning av en ordning med øremerket investeringstilskudd til trygghetsboliger for eldre. Departementet ber bl.a. om vurdering av behov, fordeler og ulemper, avgrensning til distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, krav og vilkår til bolig, bomiljø og dokumentasjon av markedssvikt, og evt. krav knyttet til egen/boligkapital.

Distriktsenteret takker for invitasjonen til å uttale oss og sender med dette over vårt høringssvar.

### **Overordnede vurderinger**

Distriktsenteret støtter departementets forslag om et investeringstilskudd til trygghetsboliger i distriktskommuner. Slik høringssnotatet viser til, vil særlig distriktskommuner ha behov for slike stimuleringsordninger. I disse kommunene er andelen eldre allerede høy og vil øke sterkt (ref. bla. [NOU 2020: 15](#)). Mange av kommunene er store i geografisk utstrekning, med spredtbygd bosettingsmønster og eksisterende boligmasse som i stor grad er kjennetegnet av eneboliger, lite tilpasset eldre. Tilgangen til aldersvennlige boliger er mangelfullt og dekker ikke behov, ønsker og mål om et mer variert, tilgjengelig og aldersvennlig boligtilbud. Det er ikke å forvente at slike boliger blir realisert i det ordinære, private boligmarkedet, selv om behovet er der.

Som høringssnotatet beskriver, er boligmarkedet i små distriktskommuner lite fungerende. Den økonomiske risikoen ved nybygging, med stort gap mellom verdien av en bruktbolig og kostnaden for kjøp og oppføring av ny bolig hemmer private utbyggingsinitiativ og bidrar til at personer med ulike boligbehov vegrer seg for å gjøre boliginvesteringer. Videre er frykt for å ta opp boliglån i alderdommen og manglende økonomisk evne til å betjene boliglån pekt på som flaskehals for et mer tilgjengelig og bedre boligtilbud, og et bedre fungerende boligmarked, med økt variasjon og sirkulasjon.

Distriktsenteret vurderer at en ordning med investeringstilskudd til trygghetsboliger vil være et viktig supplement til øvrige boligpolitiske virkemidler og bidra til flere aldersvennlige og egnede boliger, for å sikre at alle skal kunne bo i trygge og gode boliger og bomiljø, i hele landet. En positiv bi-effekt av å få realisert trygghetsboliger i distriktskommuner, er at det vil bidra til mer mangfold og økt sirkulasjon i boligmarkedet, noe som kommer alle målgrupper til gode. I tillegg kan det utsette behovet for tilbud lenger opp i omsorgstrappa, og gi bedre og mer effektive helse- og omsorgstjenester.

Distriktsenteret vurderer at ordningen vil være et godt tiltak for å stimulere til nytenking og omstilling i helse- og omsorgstilbudet, og styrke koblingen mellom stedsutvikling, boligpolitikk og helse- og omsorgspolitikken.

For å oppnå slike vinn-vinn-løsninger og siden dette er en pilot, vil Distriktsenteret understreke at det er viktig å bruke pilotperioden til å skaffe seg erfaringer og gi rom for innovasjon og lokale tilpasninger. Dette betinger at det ikke knyttes mange detaljerte krav og vilkår til ordningen. Det bør snarere legges vekt på fleksibilitet, nytenking og god brukermedvirkning.

Under følger våre vurderinger av og innspill til foreslått innretning.

### **Fordeler og ulemper med et øremerket tilskudd**

Distriktsenteret ser både fordeler og ulemper med et øremerket tilskudd til trygghetsboliger for eldre. Alle norske kommuner har ansvar for de samme oppgavene og tjenestene, uavhengig av størrelsen og antall innbyggere. Samtidig vil utfordringer, behov og prioriteringer kunne variere, ut fra lokal kontekst. Likeverdige tilbud og tjenester for alle betyr ikke nødvendigvis like løsninger for alle.

Norske kommuner opplever at statlig styring og forventninger legger begrensninger på det lokale handlingsrommet, og er opptatt av at kommunenes rammevilkår og rolle som selvstendig myndighet kan ivareta løsninger som møter lokale behov og prioriteringer. Prinsipielt vil økonomiske midler gitt som øremerkede tilskudd redusere det lokale handlingsrommet. For noen kommuner vil et øremerket investeringstilskudd til trygghetsboliger oppleves å være et tiltak som treffer godt mht. kommunens strategier. Andre kommuner vil kunne vurdere at tiltaket ikke treffer lokale behov og prioriteringer. Videre mangler små distriktskommuner generelt tilstrekkelig utviklingskapasitet. En pilotordning med investeringstilskudd til trygghetsboliger med fellesareal og ordning med trygghetsvert, vil være en ny løsning som kommunene mangler erfaringer med, som vil kreve tid og ressurser til utvikling. Mange kommuner opplever også at det er krevende å orientere seg i og følge opp ulike tilskuddsordninger, ofte med spesifikke rapporteringskrav. Når det gjelder boligpolitiske virkemidler, melder små distriktskommuner tilbake at de mangler kunnskap om virkemidler og helhetlig virkemiddelbruk. Det er derfor en viss risiko for at kommuner i hovedmålgruppen for et øremerket investeringstilskudd for trygghetsboliger ikke vil ta ordningen fullt ut i bruk, og/eller at løsningene ikke blir i tråd med spesifikke vilkår for ordningen.

På den andre siden trenger små distriktskommuner å styrke virkemidler og kapasitet til nettopp å drive utviklingsarbeid og se boligpolitikken som en sentral del av kommunens helse- og omsorgspolitik. Et øremerket tilskudd vil kunne bidra til å fremme nødvendig planlegging og utvikling, og gi nye løsninger både for aldersvennlige boliger og bomiljø, og for boligtilbud og boligmarked i kommunene generelt. I typiske distriktsområder med små og lite fungerende boligmarkeder er slike stimuleringsiltak særlig viktige. Et øremerket investeringstilskudd til trygghetsboliger vil kunne gi mereffekt, utover selve formålet. Mangel på variasjon og mangfold bidrar til en krevende boligsituasjon generelt, også for unge i etableringsfasen og tilflyttere. Et mer variert boligtilbud vil bidra til økt sirkulasjon. Spesifikke tilskuddsordninger rettet mot aldersvennlig boligplanlegging, vil derfor kunne bidra til mer strategisk flytting blant eldre, noe som også vil frigjøre eneboliger og småbruk til småbarnsfamilier og unge voksne i etableringsfase.

Flere distriktskommuner har, administrativt, også gitt uttrykk for at øremerkede midler er nødvendige, for å sikre ressurser til ikke lovpålagte tilbud og tjenester, og for å komme i gang med tiltak som man faglig ser vil gi positive effekter over tid.

Distriktsenteret mener at et øremerket tilskudd, som vil inngå som tidlig-tiltak i omsorgstrappa, er nødvendig og vil bli tatt godt imot i kommunene. Forutsigbarhet og fleksibilitet er imidlertid viktige stikkord. En vellykket ordning forutsetter helhetlige kommunale strategier med gode koplinger mellom steds- og boligutvikling, og helse- og omsorgstilbudet, der ordningen åpner for at kommunene setter sitt lokale preg på løsningen, og ser denne i sammenheng med øvrige virkemidler. Det betinger en viss langsiktighet i tilskuddsordningen.

## Geografi

Det foreslås at ordningen avgrenses til distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 etter SSBs sentralitetsindeks, begrunnet i at behovet for denne typen boliger vurderes som størst i distriktskommuner og at det ikke eksisterer eller bygges denne typen boliger i kommunene i det ordinære markedet.

Hvis en først skal gjøre en prioritering, så er Distriktsenteret enige i at det er riktig å prioritere områder med særlige distriktsutfordringer, herunder en aldrende befolkning kombinert med lite markedsinsentiver for å bygge eldrevennlige boliger, få alternativer til eneboligen og svakere kjøpekraft/mindre egenkapital hos målgruppen. Dette gjelder svært mange av kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6, men det kan også gjelde hele eller deler av mange kommuner i sentralitetsklasse 4. Mange kommuner i sentralitetsklasse 4 har bygder og øysamfunn med de samme kjennetegn/markedsutfordringene som kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6. Vi tilrår derfor at det åpnes for en skjønnsmessig vurdering av om også prosjekter i kommuner i sentralitetsklasse 4 kan komme inn under ordningen, gitt at prosjektene oppfyller de øvrige kriteriene.

## Krav om markedssvikt

Departementet foreslår 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. Markedssvikt kan forstås på flere måter og det er ikke nærmere omtalt i høringsnotatet, men vi er enige i at mangel på tilrettelagte boliger for eldre bør være et kriterium. Distriktsenteret tilrår at Husbanken ut fra sin fagkunnskap og lokalkunnskap får være med og gi føringer for hva som legges i dette og for hvordan dette skal synliggjøres i søknaden. Det er viktig at det ikke blir unødvendig krevende å dokumentere behovet. Mangel på denne typen boliger og press på hjemmetjenestene og på å bygge flere institusjonsplasser bør f.eks. være et tilstrekkelig grunnlag.

## Krav til eier/leier

Det foreslås en føring om 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. Men hva om det ikke finnes egnede boliger å flytte til, selv om man har egenkapital? I mange distriktskommuner er det mangel på leiligheter/aldersvennlige boliger, og ingen alternativer til eneboligen eller omsorgsbolig/sykeheim.

Distriktsenteret mener at både mangel på egnede boliger og/eller mangel på mulighet til å skaffe seg en egnet bolig bør være utgangspunkt for å komme inn under ordningen. Hva som er en uegnet bolig, bør kommunene sammen med den/de eldre selv kunne vurdere. I markeder der det mangler boliger for de som bor i uegnet bolig og markedet ikke legger til rette for den som har økonomi til å bygge en egnet bolig, så vil trygghetsboliger være aktuelt for de fleste eldre i distriktskommuner. Distriktsenteret anbefaler at en i stedet for å legge inn som en føring at målgruppen må ha tilstrekkelig egenkapital, kan legge inn en anbefaling om at kommunen kan foreta en økonomisk behovsprøving (prioritere de med dårligst råd) ved stor søkning til trygghetsboliger.

En positiv bi-effekt av å få realisert trygghetsboliger, er at det vil bidra til et større mangfold og en bedre sirkulasjon i boligmarkedene i distriktskommuner.

Vi deler departementets syn på at det er riktig å ikke behovsprøve ut fra helse- og omsorgsbehov, men vil påpeke at det forutsetter at trinnene lenger opp i omsorgstrappa har tilstrekkelig kapasitet.

## Rom for lokale tilpasninger

Distriktsenteret støtter departementet i at løsningen må ha rom for lokale tilpasninger. Den lokale konteksten som trygghetsboligene skal etableres i, er ulik fra kommune til kommune. Når ordningen også er et pilotprosjekt, med behov for å vinne erfaringer og rom for utprøving, vil det være spesielt viktig å legge til rette for et mangfold av løsninger. Vi mener ordningen må ivareta fleksibilitet mht.:

- ulike modeller (kombinasjonsløsninger med offentlig og private tjenester, møteplasser og aktivitetstilbud)
- ulike samarbeidsløsninger ifht. å fylle rollen som trygghetsvert. Noen steder vil Frivilligsentralen kunne organisere dette, andre steder frivillige organisasjoner som Sanitetsforeningen eller det kan være en del av den utvidede rollen til nærbutikken
- krav til hvem som kan få botilbudet
- krav til antall trygghetsboliger

Vi er enig i at trygghetsbolig-konseptet i stor grad bygger på betydningen av sosiale fellesskap som sentral kvalitet og premiss, og at det dermed er naturlig å sette vilkår om et visst antall boligenheter. Vi vurderer imidlertid at et minstekrav på 5 trygghetsboliger vil, for små distriktskommuner, kunne oppleves som et for ambisiøst og omfattende krav. Det bør være rom for å bruke skjønn, der antall boligenheter kan settes til minimum 2. Dette vil kunne løse ut flere prosjekt å høste erfaringer fra, bl.a. vil det kunne gi små kommuner nødvendig fleksibilitet med tanke på sambruksløsninger og samlokalisering/lokalisering som ivaretar et større mangfold i bomiljøet. Det vil også kunne bidra til å høste erfaring fra prosjekter lokalisert i tettsteder av ulik størrelse, både kommune- og lokalsenter.

Fra pilotkommunene i prosjektet Aldersvennlige boliger og bomiljø (samarbeidsprosjekt mellom Distriktsenteret og Husbanken) erfarer vi at eldres boligpreferanser og tanker rundt strategisk flytting er ulike fra kommune til kommune. I noen kommuner er stedstilhørigheten svært sterk, og eldre ser det som uaktuelt å flytte fra bygda og lokalsenteret der man bor i dag. I andre kommuner er strategisk flytting til kommunesenter/større tettsted det mest etterspurte. Kommuner har også ulike strategier og mål for bosettingsstrukturen. Noen kommuner ønsker å legge til rette for aldersvennlig boligutvikling i kommunesenteret, andre har mål om tilrettelegging i en mer desentral struktur. En viss fleksibilitet i kravet om antall boenheter vil bedre kunne ivareta slike hensyn.

## Samlokalisering og nærhet til hverdagsfunksjoner

Å samle hverdagsfunksjoner, ha gode møteplasser og se tjenestetilbud i sammenheng er etter Distriktsenterets erfaring viktig for å skape attraktive lokalsamfunn i distriktene. Det samme peker rapporten «Bo hele livet» (Høyland m.fl., 2020). Vi tror det er viktig å etablere trygghetsboligene i fysisk nærhet til møteplasser/treffpunkter og tjeneste- og aktivitetstilbud som henvender seg til flere enn de som bor i trygghetsboligene, som et supplement til trygghetsboligenes fellesarealer. Det bør også åpnes for faktisk samlokalisering med hverdagsfunksjoner som f.eks. nærbutikken.

Nærbutikken har en betydelig rolle som møteplass og som servicetilbyder i mange småsamfunn. Distriktsenteret forvalter Merkur-programmet som ble etablert i 1995 og er et utviklings- og kompetanseprogram for butikker med liten omsetning og stor avstand til neste butikk. Merkur-butikkens tilleggstjenester ut over dagligvarehandel bidrar til å sikre at innbyggere i distrikter har tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk. At kjøpmannen er personlig engasjert i brukerne fremmer trygghet, spesielt for sårbare folk som bor alene. På lengre sikt bidrar dette til at folk kan bo hjemme lengre fremfor å bo på omsorgsinstitusjon ved alderdom og sykdom. Det gir positive ringvirkninger for lokalsamfunn, kommunene og storsamfunnet. Dette framkommer i rapporten «Tilleggstjenester i Merkur» (Hauge m.fl., 2021).

Etter vår erfaring vil nærbutikken også kunne fylle rollen som trygghetsvert i enkelte bygde- og øysamfunn.

I bygda Kvammen i Askvoll er nærbutikken den mest brukte møteplassen. Butikken inviterer ukentlig til seniortreff sammen med frivillige organisasjoner, hvor de eldre både får treffe hverandre og handle samtidig. De som ikke kommer seg dit på egen hånd blir hentet med drosje som blir sponset av fylkeskommunen gjennom serviceskyssordningen. I fjellkommunen Røyrvik i Trøndelag, en kommune med 452 innbyggere og et stort areal, har kommunen samarbeidet med nærbutikken om et nybygg i bygdesentrumet som inneholder nytt butikklokale og fire leiligheter som er godt egnet for eldre som ønsker å flytte fra enebolig til en lettstelt bolig. Satsingen inngår i et helhetlig arbeid med utvikling av et kompakt bygdesentrum. Butikken er et viktig sosialt samlingspunkt og en servicetilbyder i bygda.

Distriktsenteret mener det er riktig å se trygghetsboliger i sammenheng med hverdagstjenester og møteplasser, men at det ikke bør være et absolutt krav med gangavstand til en dagligvarebutikk spesifikt. Det vil ekskludere mange bygde/grendesentra som kan ha andre viktige møteplasser og hverdagsfunksjoner.

Å se funksjoner i sammenheng kan også eksempelvis være at base for hjemmetjenesten kan være lokalisert i eller i nærheten av trygghetsboligene.

### **Finansieringsvilkår/tilskuddssats**

Størrelsen på tilskuddet/tilskuddsutmålingen vil ha mye å si for om kommuner og/eller borettslag vil bygge slike boliger. I høringsnotatet angis ingen tilskuddssats, og det er derfor vanskelig å ta stilling til, men det er naturlig å ta utgangspunkt i at tilskuddsandelen er noe lavere enn for omsorgsboliger (45 prosent) og høyere enn for kommunale utleieboliger (25 prosent). En tilskuddsandel lavere enn dette vil neppe være hensiktsmessig eller utløse bygging av trygghetsboliger.

For kommunene vil det være viktig at både kriterier, tilskuddssats og hvor mye som vil bli satt av til formålet er kjent i god tid før iverksetting av ordningen.

### **Hva det kan gis tilskudd til**

I forslaget til forskrift §2 angis hva tilskuddet kan gis til. Distriktsenteret vil anbefale at det i §2 c) legges til «eller andre eksisterende bygg», slik at det ikke bare avgrenses til rehabilitering eller ombygging av eksisterende boliger. Det kan f.eks. være andre bygg som egner seg til å bygge om til trygghetsboliger, som f.eks. en skole eller et rådhus som ikke lenger er i bruk.

Distriktsenteret vil dessuten tilrå at det i tillegg til investeringsstøtte også kan gis prosjekteringsstøtte til de minste kommunene. Distriktsenteret vet at en del av de mindre kommunene i målgruppen mangler kapasitet til å utnytte statlige virkemidler og utvikle nye prosjekter, selv om behovet absolutt er til stede. Mulighet til å gi prosjekteringsstøtte vil styrke muligheten for at flere av de minste kommunene greier å nyttiggjøre seg ordningen.

### **Måltrettet informasjon og veiledning**

Små distriktskommuner har generelt utfordringer med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på boligstrategisk planlegging og helhetlig bruk av boligpolitiske virkemidler. Slik vi vurderer det, vil måltrettet informasjon og tilbud om veiledning være avgjørende for at et investeringstilskudd for trygghetsboliger vil fungere etter formålet.

I tillegg er det vesentlig at ordningen ikke blir så komplisert at målgruppen ikke er i stand til å ta den i bruk.

## Evaluering

Plan for evaluering, herunder evalueringskriterier og målsettinger med en pilot bør foreligge før piloten iverksettes. Distriktssenteret ser det som naturlig og viktig at erfaringer med denne ordningen ses i sammenheng med annet pågående arbeid. Vi viser bl.a. til samarbeidsprosjekt mellom Husbanken og Distriktssenteret om aldersvennlige boliger og bomiljø, oppfølging av Demografiutvalget ([NOU 2020: 15](#)) mv.

Distriktssenteret bidrar gjerne som samarbeidspartner i planlegging og gjennomføring av evaluering.

Med vennlig hilsen  
Distriktssenteret



Marit Lofnes Mellingen  
Direktør (sign.)

## Referanser:

Hauge, E., Boysen, K.R., Barnås, K.S., Løkken, J. og Stenersen, M. (2021): *Tilleggstjenestene i Merkur*. Oxford Research 2021: 3. Kristiansand: Oxford Research AS

Høyland, K., Denizou, K., Halvorsen, T. og Moe, E. (2020) *Bo hele livet. Nye bofellesskap for gammel og ung*. Trondheim: SINTEF

NOU 2020: 15. Det handler om Norge. Kommunal og moderniseringsdepartementet