



23.09.2024

Evaluering av plankrav ved søknad om Husbankens investeringstilskudd

Rapport 24-2024

Rapport nr. 06-2024 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-229-2

Oppdragsgiver: Husbanken

Forsidefoto: Unsplash.com

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 23. september 2024

Forfattere: Karin Ibenholt, Mathias Iversen, Håkon Hagtvat, Iselin Been
Simensen, Mette Eng Pedersen

Kvalitetssikrer: Maja Tofteng

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

På oppdrag fra Husbanken har Samfunnsøkonomisk analyse AS og Sweco evaluert plankravene ved søknad om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem, som ble innført i 2022.

Vi vil takke oppdragsgiver for et spennende og utfordrende oppdrag, samt konstruktive innspill og diskusjoner underveis i arbeidet. Vi ønsker også å takke alle som har stilt i intervjuer og ellers bistått oss med å svare på spørsmål og fremskaffe data.

Oslo, 23. september 2024

Karin Ibenholt
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Husbanken forvalter et investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjem (heldøgns omsorgsplasser) som retter seg til kommunene. Alle landets kommuner kan søke om investeringstilskudd. I 2022 innførte Regjeringen et plankrav ved søknader om investeringstilskuddet. Plankravet innebærer at kommunene skal vurdere behovet for fremtidige heldøgns omsorgsplasser. Behovet skal kommunen vurdere på bakgrunn av nåværende bo- og tjenestetilbud, og den eksisterende boligmassen. I tillegg skal kommunen ta hensyn til forventet utvikling i antall personer med behov for heldøgns omsorgsplasser.

Samfunnsøkonomisk Analyse har sammen med Sweco Norge AS, på oppdrag fra Husbanken, evaluert ordningen med plankrav for kommuner som søker om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem. Målet med evalueringen er å undersøke om plankravet har bidratt til bærekraftige løsninger innen kommunenes tilbud av heldøgns omsorgsplasser.

Evalueringen er gjennomført ved hjelp av både kvantitative og kvalitative metoder, inkludert casestudier, dybdeintervjuer med fem kommuner, samt en spørreundersøkelse sendt ut til alle norske kommuner.

Plankravet ble innført i 2022. Utfylt plankravskjema for den enkelte brukergruppe har en varighet på fire år når godkjent av Husbanken. Som følge av kort tid siden innføring er det begrenset med kommuner som har erfaring med plankravet, og denne erfaringen er også av et begrenset omfang. Evalueringen er i lys av dette gjennomført på et svært tidlig tidspunkt og det er derfor for tidlig å si noe om endelig måloppnåelse.

Derimot tilsier foreløpige erfaringer med plankravet at kommunenes arbeid med plankravet er med på å gi et bedre beslutningsgrunnlag i deres arbeid med dimensjonering av kommunens tilbud av heldøgns omsorgsplasser. Hele 44 prosent av kommunene spurt som har gjennomført søknad om investeringstilskudd både før og etter innføring av plankravet rapporterer at de som følge av plankravet har et bedre beslutningsgrunnlag enn ved tidligere søknader. Dette er i tråd med plankravets formål.

De kommunene som allerede har gode rutiner for systematisering av tjenestetilbudet ser plankravet i større grad som en del av det offentlige skjemavelde, men finner nytte i å samle relevant informasjon på ett sted. Dette er dog kommunene som også bruker minst tid og ressurser på å oppfylle plankravet, da de allerede har samlet inn den nødvendige informasjonen. Kommuner som ikke hadde et oppdatert kunnskapsgrunnlag før søknaden rapporterer størst nytte av plankravet. Dette er også kommunene som rapporterer at de opplever en vesentlig økning i ressursbruk for å utarbeide en søknad om investeringstilskudd som følge er plankravet.

Plankravet oppleves ikke å føre til forsinkelser i prosjektgjennomføringen. For noen kommuner har utfyllingen vært svært ressurskrevende, men dette må sees i lys av at det er første gangen og det kan forventes avtagende ressursbruk etter hvert som kommunene opparbeider erfaring med plankravet. Enkelte kommuner må belage seg på bruk av ekstern konsulenthjelp i arbeidet med plankravet da de ikke innehar nødvendig kompetanse selv. Plankravet ser ikke ut til å ha ikke påvirket prosesser som brukermedvirkning og budsjettarbeid.

Foreløpige funn tyder på at plankravet slik det er utformet i dag møter formålet. Ressursbruken knyttet til arbeidet med plankravet varierer stort mellom kommunene, men det fremkommer at kommunene som har minst nytte av plankravet også er kommunene som bruker minst ressurser på å oppfylle det.

Det virker å være noe interne variasjoner blant Husbankens saksbehandlere om hvor grundig innleverte plankravskjema gjennomgås og forståelse av hvilke krav som skal stilles til kommunen. Det anbefales at Husbanken tilstreber en mer enhetlig forståelse av vurderingskriterier internt blant egne saksbehandlere. I forlengelsen av dette er det også viktig at det fremgår klart for kommunene at plankravet ikke bare er et krav fra Husbanken, men snarere et nyttig verktøy for egen planlegging.

Videre anbefales det at plankravet forblir uendret for nå og endelig måloppnåelse evalueres når kommunene har opparbeidet mer erfaring med plankravet.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Innledning	7
1.1 Problemstilling	7
1.2 Metode	7
2 Plankravet i søknader om investeringstilskudd	9
2.1 Investeringstilskudd	10
2.2 Innholdet i plankravet	11
2.3 Søknadsprosessen for Husbankens tilskudd	11
2.4 Forvaltning av ordningen	12
3 Resultater fra Intervju	14
3.1 Kommuner med størst nytte av plankravet	14
3.2 Kommuner med begrenset nytte	14
3.3 Plankravet gir saksbehandlere økt sikkerhet i sin søknadsbehandling	15
3.4 Kommunenes ressursbruk for å møte plankravet varierer stort	15
3.5 Kommunene opplever informasjon fra Husbanken som tilstrekkelig	15
3.6 Plankravet påvirker ikke brukermedvirkning	15
3.7 Plankravet har ikke påvirket hvordan prosjektene inngår i budsjett	15
3.8 Plankravet fører ikke til forsinkelser	16
4 Resultater fra spørreundersøkelse	17
5 Samlet vurdering	19
5.1 Kommunene opplever informasjon fra Husbanken som tilstrekkelig	19
5.2 Brukermedvirkning påvirkes ikke av plankrav	19
5.3 Plankravet har ikke påvirket hvordan prosjektene inngår i budsjett	19
5.4 Tross økt tidsbruk tar ikke prosessen nødvendigvis lenger tid	19
5.5 Plankravet oppleves som relevant for de fleste kommunene	19
6 Foreløpige anbefalinger/tiltak	20
7 Vedlegg 1 - Casekommuner	21
7.1 Bergen	21
7.2 Bjerkreim	21
7.3 Bærum	21
7.4 Gjøvik	21
7.5 Lindesnes	21
8 Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse	22

1 Innledning

Samfunnsøkonomisk Analyse har sammen med Sweco Norge AS, på oppdrag fra Husbanken, evaluert ordningen med plankrav for kommuner som søker om investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjem.

Målet med evalueringen har vært å undersøke om plankravet har bidratt til bærekraftige løsninger innen kommunens tilbud av heldøgns omsorgsplasser. Bakgrunnen for dette evalueringsoppdraget er beskrevet i Meld. St. 24 (2022 – 2023) *Felleskap og meistring – Bu trygt heime*, der regjeringen ønsker en evaluering av tiltaket som en del av eldreboligprogrammet. Programmet skal stimulere til at flere eldre tar ansvar for og blir bevisst sin egen bosituasjon.

1.1 Problemstilling

Hovedproblemstillingen for denne evalueringen har vært:

En evaluering av plankravet ved søknad om Husbankens investeringstilskudd, og erfaringene fra bruken siden innføringen i 2022 og frem til 2024.

Husbanken ba i tillegg om at følgende tema skulle gjennomgå:

- Graden av måloppnåelse
- Forvaltningen av ordningen
- Behov for endringer

Delproblemstillingene henger sammen. Graden av måloppnåelse er påvirket av hvordan ordningen med plankravet forvaltes.

Plankravet ble innført i 2022. Dette medfører at det ved gjennomføring av evalueringen er et begrenset antall kommuner som har vært berørt av plankravet, og følgelig begrenset med erfaring knyttet til plankravet. Det forventes videre at et slikt tiltak innebærer oppstartskostnader ettersom første gangs utfylling

av plankravskjema vil være mer ressurskrevende for kommunen. Den korte tidsperioden siden innføring av plankravet innebærer også at det er for tidlig å gi en komplett vurdering av måloppnåelse da endelig vurdering av blant annet dimensjonering av omsorgstilbud må gjøres etter bygg er ferdigstilt og omsorgstilbudet er tatt i bruk. I rapporten oppsummerer vi foreløpige erfaringer med plankravet.

1.2 Metode

Vi har gjennomført evalueringen i tråd med metodikk for effektevaluering (måloppnåelse) og prosessevaluering (forvaltning av tiltaket). Det er brukt både kvantitative og kvalitative metoder for å belyse de aktuelle evalueringsspørsmålene.

Vi har blant annet benyttet oss av en casetilnærming hvor vi har gått i dybden i fem kommuner som har levert søknad om investeringstilskudd etter at plankravet ble innført. Kommunene til casestudie er valgt ut med formål om å dekke vidt innenfor størrelse, sentralitet og type prosjekt.

Vi har i denne prosessen hatt dybdeintervjuer med ansatte i fem kommuner, samt saksbehandlere ved tre av Husbankens kontorer som har god kunnskap om investeringstilskudd og tilhørende plankrav.

Casekommune er:

- Bergen
- Bjerkreim
- Bærum
- Gjøvik
- Lindesnes

Intervjuene har vært semistrukturerte, hvilket betyr at de har tatt utgangspunkt i en intervjuguide samtidig som at de har vært åpne for andre temaer som blir belyst av intervjuobjektet. Dette har sørget for at vi har kunnet fange opp relevante, uventede innspill.

Det er søkt å gjennomføre intervjuer med representanter fra kommunenes avdeling for byggeprosjekter, økonomiavdeling og andeling for helse og omsorg. Intervjuene er gjort med personell som jobbet med plankravskjemaet da det skulle leveres, og grunnet personellutskiftinger i enkelte kommuner har det derfor vært noen kommuner hvor det ikke har vært relevant å prate med alle avdelinger. Vi har allikevel fått gjennomført intervjuer med ansatte i hver kommune, som har hatt jobbet direkte med plankravet.

Videre har vi brukt dokumentanalyse, hvor vi har gått gjennom relevante dokumenter som har belyst bakgrunnen for plankravet, samt implementeringen av det. Deretter har vi gjennomgått søknader og eventuell annen rapportering for de utvalgte casekommunene. Formålet med dette har vært å få en forståelse for hvilken investering man har søkt om støtte til og hvordan kommunen har arbeidet med planen.

I de kvantitative analysene har vi benyttet oss av Husbankens statistikkbank. Gjennom denne dataen har vi kunnet belyse søknader, tilsagn og utbetalinger ut fra geografisk fordeling, kommunestørrelse og type prosjekter.

Det har blitt sendt ut en kort spørreundersøkelse til alle 357 kommuner. Spørreundersøkelsen gir et enda større innblikk i kommunenes kjennskap til plankravet, utfordringer knyttet til gjennomføring og hvorvidt informasjon og veiledning fra Husbanken oppleves som tilstrekkelig. Ved å også nå ut til kommuner som ikke har søkt om investeringstilskudd har vi også kunne avdekke kjennskapet til plankravet og hvorvidt det øker terskelen for å søke.

Spørreundersøkelsen ble utformet på en enkel og forståelig måte for å sikre høy validitet. I utforming av spørreundersøkelsen har det vært viktig at alle spørsmål kan svares ut av én ressursperson i kom-

munen. Dette for å sikre høy svarrate. Derfor er undersøkelsen holdt relativt kort, og primært bestående av lukkede spørsmål, samt noen felter med mulighet for utdypende kommentarer.

2 Plankravet i søknader om investeringstilskudd

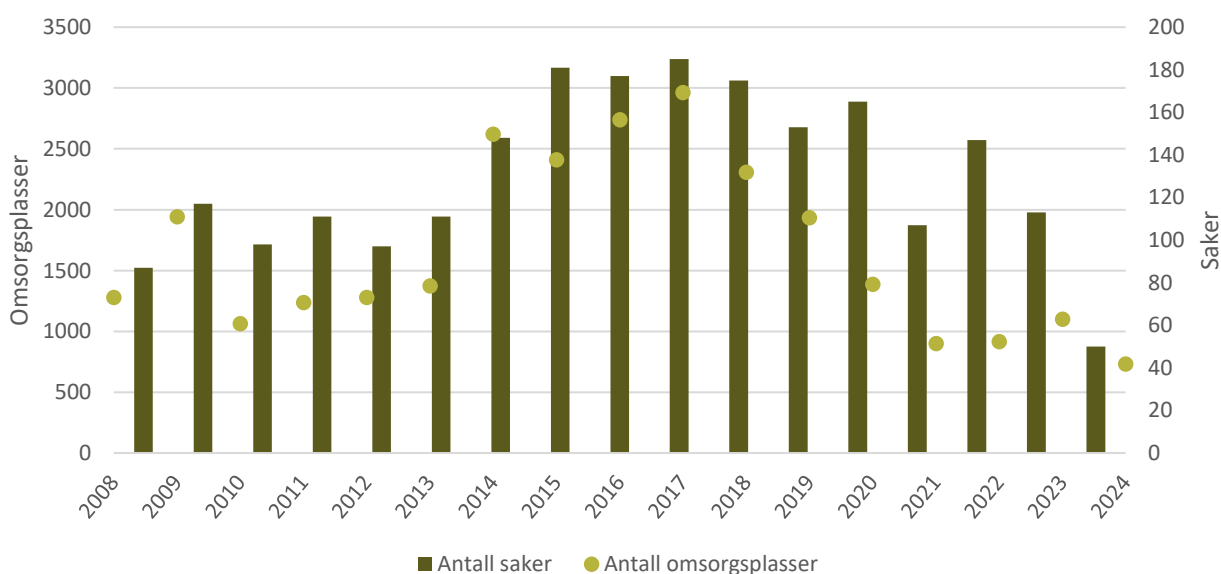
Husbanken forvalter et investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjem (heldøgns omsorgsplasser) som retter seg til kommunene. Alle landets kommuner kan søke om investeringstilskudd. I 2022 innførte Regjeringen et plankrav ved søknader om dette investeringstilskuddet. Plankravet innebærer at kommunene skal vurdere behovet for fremtidige heldøgns omsorgsplasser. Behovet skal kommunen vurdere på bakgrunn av nåværende bo- og tjenestetilbud, og den eksisterende boligmassen. I tillegg skal kommunen ta hensyn til forventet utvikling i antall personer med behov for heldøgns omsorgsplasser.

Formålet med plankravet er å fremme bærekraftige løsninger. Med et statlig investeringstilskudd blir deler av den kommunale bygningsmassen delfinansiert av en tredjepart. Dette kan gi kommunene insentiver til å etterspørre mer enn det faktiske behovet, siden staten bidrar med finansieringen av tiltakene som skal dekke behovet for heldøgns omsorgsplasser. Plankravet er innrettet for å sikre at

behovet blir begrunnet og at både statens og kommunens ressurser blir brukt best mulig. I tilfeller der kommunen velger å foreslå nye byggeprosjekter eller kostbare rehabiliteringer av eksisterende bygninger for heldøgns omsorgsplasser, innebærer plankravet at behovet underbygges med kunnskapsbasert informasjon. En eventuell overdimensjonering vil slå ut i redusert utbetaling av tilskudd og økte kostnader for både kommune og stat. Plankravet skal bidra til en ansvarlig økonomisk bruk av offentlige midler generelt, og statlige tilskudd spesielt.

Plankravet kan også ses mot bakgrunn av økte utfordringer for kommunene når det gjelder denne type tjenester. Utfordringene handler bl.a. om strammere økonomiske rammer, og dermed et større behov for prioriteringer og effektiv bruk av kommunale midler, og forventede (faktiske) økninger i antall innbyggere over 80 år, og krav eller forventninger til å tilby utviklingshemmede og personer med rus- og/eller psykiske lidelser et godt tilbud.

Figur 2.1. Søknader om Husbankens investeringstilskudd, antall omsorgsplasser og antall saker, per år



Kilde: Husbankens statistikkbank
Note: 2024 viser kun søknader for første halvår

Alt dette bidrar til et økt behov for heldøgns omsorgsplasser. Samtidig er det et politisk ønske om å legge til rette for at flere skal kunne bo hjemme lengre, som kan redusere ønsket dekningsgrad og dermed redusere behovet for plasser (Meld. St. 24 (2022-2023)).

2.1 Investeringstilskudd

Husbankens investeringstilskudd til heldøgns helse- og omsorgsplasser ble innført i 2008 som en del av Omsorgs-plan 2015. Investeringstilskuddet reguleres av Forskrift om investeringstilskudd fra Husbanken. I §2 fremgår det at tilskuddet kan nyttes til å fremskaffe

- Plass i institusjon, herunder sykehjem
- Omsorgsbolig til personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester
- Fellesareal i tilknytning til eksisterende omsorgsboliger for å oppnå heldøgnstjeneste, og lokaler for dagaktivitetstilbud
- Døgnomsorgsplasser til personer med behov for øyeblikkelig hjelp.

Investeringstilskuddet er en ordning som forvaltes av Husbanken, i perioden 2008–2014 på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet, og etter 2014 på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet.

Målgruppen til omsorgsplassene er personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming. Husbanken differensierer investeringstilskuddet etter tre ulike målgrupper:

- Personer med nedsatt funksjonsevne
- Eldre og personer med demens
- Personer med rus- og/eller psykiske lidelser (ROP)

Siden tilskuddsordningen ble etablert i 2008 har Husbanken behandlet i underkant av 2 200 saker, og gitt tilsagn på 38,6 milliarder kroner til totalt 26 680 omsorgsplasser (se Figur 2.1). Av disse er omtrent 53 prosent sykehjemsplasser og de resterende 47 prosent omsorgsboliger.

Siden innføringen av plankrav i 2022 var det per januar 2024 97 kommuner som hadde levert til sammen 114 plankravskjemaer i forbindelse med søknad om investeringstilskudd.

Personer med nedsatt funksjonsevne

Kommunene er ansvarlige for en helhetlig planlegging, og har en viktig rolle i det boligsosiale arbeidet. Mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha muligheten til å velge bosted, og det er kommunens ansvar å legge til rette for dette.

Det skal rettes et særlig fokus mot personer med funksjonshemninger, da denne gruppen har utfordringer på boligmarkedet, og reelt sett få valgmuligheter når det gjelder bosted.

De siste årene har økonomiske bevilgninger, som midler til etablering og tilpasning blitt innlemmet i kommunens frie inntekter. Dette gir kommunene et større handlingsrom til å møte den enkelte persons behov, men også prioritere ut ifra lokale forhold. Investeringstilskuddet skal bidra til å muliggjøre utbygging som er tilpasset den enkelte kommunes behov.

Eldre og personer med demens

Kommunene har ansvaret for eldreomsorg. Med en aldrende befolkning opplever kommunene at det er økonomisk utfordrende å tilby heldøgns omsorgsplasser til de som har behov for slike tjenester.

Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem skal stimulere kommunen til å fornye og øke tilbudet av heldøgns omsorgsplasser.

Personer med rus- og/eller psykiske lidelser (ROP)

I etterkant av at store institusjoner ble bygget ned i psykiatrien og i rusomsorgen, har ansvaret i større grad blitt overført til den enkelte kommune. Det stilles blant annet krav til at kommunen skal ha egne akutt-plasser for denne gruppen.

Personer med psykiske helseutfordringer og ROP-pasienter (rus- og psykiske helseutfordringer samtidig) ønsker også et mest mulig normalt liv ved å bo i selvstendige boliger i ordinære nabolag eller bofellesskap med tjenester og aktiviteter. Noen ROP-pasienter trenger døgnbemanning.

Investeringsstilskuddet skal stimulere til flere boliger til personer med rusproblemer og/eller psykiske problemer.

2.2 Innholdet i plankravet

Plankravet innebærer at kommunen med sin søknad om tilskudd til helse- og omsorgsplasser skal levere utfylt plankravskjema basert på et oppdatert kunnskapsgrunnlag som dokumenterer følgende:

- dagens bo- og tjenestetilbud
- hvordan brukermedvirkning gjennomføres i planleggingsprosessen

- beskrivelse av hvordan investeringer og drift er ivarettatt i vedtatt årsbudsjett/økonomiplan
- helhetlige behovsvurderinger

Etter godkjenning er plankravet for den aktuelle målgruppen gyldig i fire år, og kommunen vil ikke trenge å fylle ut nytt plankravskjema i denne perioden.

Kompetanse og forutsetning for å imøtekomme plankravet varierer mellom kommunene. For å lette kommunenes arbeid med gjennomføring av plankravet har Husbanken publisert en portal på sine nettsider for opplæring i plankrav. Denne består, i tillegg til nyttige lenker, av en omfattende videoserie som tar for seg prosessen, hensikten og den endelige operasjonaliseringen av plankravet.

2.3 Søknadsprosessen for Husbankens tilskudd

Husbanken har utarbeidet en egen veileder som tar for seg hvordan kommunene kan involvere Husbanken gjennom hele prosjektet. Se **Feil! Fant ikke referanse-kilden..**

Fase 1 – I denne fasen tar kommunen kontakt med Husbanken. Dette bør helst skje før tomt og premisser er valgt. På denne måten kan Husbankens saksbehandlere veilede kommunen i en tidlig fase. Hensikten er at prosjektene skal oppnå bedre kvalitet, og at den enkelte kommune beveger seg innenfor Husbankens retningslinjer.

Figur 2.2 Søknadsprosessen for investeringsstilskudd



Kilde: Husbanken

Fase 2 – Denne delen av prosessen omhandler utforming, herunder arkitektur, funksjon og minimumskrav. Her skal målgruppe være definert, og tomt valgt. Når kommunen har levert nødvendig dokumentasjon og Husbanken har godkjent lokalisering og forslag til konsept åpner saksbehandler for endelig søknad.

Fase 3 og 4 – Disse fasene dreier seg om byggefasen, og her har Husbanken en mindre rolle. Kommunene er ansvarlige for å orientere Husbanken ved eventuelle endringer. Dette for å sikre at prosjektet fremdeles er i henhold til kravene. Dersom endringen er i konflikt med kravene skal det søkes om godkjenning før endringen skjer. Husbanken er ansvarlig for veiledning ved søknader om utbetaling og kan foreta befaringsferdiggjørelse.

2.4 Forvaltning av ordningen

Ved innføring av plankravet i 2022 ble det sendt ut et informasjonsskriv om kravet til kommunene. Det fremstår likevel gjennom intervju og spørreundersøkelse at kommunene i hovedsak først blir kjent med plankravet når de tar kontakt med Husbanken for planlegging av søknad om investeringstilskudd. Videre tyder intervjuene på at det er noe variasjon i hvor godt kommunene informeres om plankravet og forventninger fra Husbanken i første møte.

Husbanken har i forbindelse med innføring av plankravet opprettet en omfattende nettportal for opplæring i plankravet, som kommunene kan benytte seg av i sitt arbeid. Portalen inneholder nyttige lenker til bruk i arbeidet med plankravskjemaet, samt et flertall videoer der Husbanken gir informasjon om blant annet hva som må på plass før kommunen kan søke investeringstilskudd, hva plankravet innebærer og hvordan kommunen kan gå frem i planleggingen for aktuell målgruppe.

Plankravet er nedfelt i Husbankens retningslinjer for investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger kap. 6.2. Videre er det utdypet i Husbankens *Veileder for søknadsprosess og bruk av investeringstilskudd*.

Forvaltningen og ressursbruk hos Husbanken som knyttet til plankravet kan deles i to hovedkategorier

1. Veiledning av kommuner i arbeidet med plankravet
2. Gjennomgang og godkjenning av innlevert plankravskjema

Husbanken bruker noe tid på å svare ut henvendelser fra kommuner som søker hjelp i forbindelse med utfylling av plankravskjemaet. Intervju tyder likevel på at tidsbruken ikke er omfattende og inngår som en del av Husbanken jevnlig dialog med kommunene gjennom søknadsprosessen. Isolert sett virker ikke spørsmål knyttet til plankravet å skape noen nevneverdig økning i ressursbruken. Som følge av dette opplever ikke Husbanken at plankravet fører til noen forsinkelser i saksbehandlingsprosessen.

Ressursbruken knyttet til gjennomgang av innlevert plankravskjema virker minimal. Selv om innleverte skjema gjennomgås av Husbanken virker dette å være i den hensikt å kontrollere at kommunen har jobbet med og fylt ut skjemaet i sin helhet fremfor å kvalitetssikre innholdet. Intervju tyder på at Husbankens saksbehandlere er av noe varierende oppfatning om hvor nøye plankravskjema skal gjennomgås og hva som kreves for at Husbanken skal «godkjenne» skjemaet. I realiteten fremstår det i stor grad som om saksbehandlere i hovedsak kontrollerer at skjemaet er fullstendig utfyllt. Dette følger også av hensikten med plankravet. Det skal være et verktøy som hjelper til med, og pålegger, kommunene å få god oversikt over eget helse- og omsorgstilbud, samt å gjennomføre en grundig behovsanalyse.

Husbankens saksbehandlere kjenner ikke kommunens situasjon like godt som kommunen gjør selv. Husbanken har derfor ikke som intensjon at saksbehandler skal kvalitetssikre og overprøve arbeidet kommunen har lagt ned i plankravskjemaet. Saksbehandlere er også klare på at de ikke innehar kompetansen til å overprøve kommunenes beregninger av behov og dimensjonering.

Dersom kommuner leverer ufullstendige plankravskjema, og det som følge må bli flere iterasjoner mellom saksbehandler og kommune, vil det kunne føre til lengre saksbehandlingsprosess. Dette ser dog ut til å hovedsakelig være kommuner som ikke har fylt ut skjemaet i sin helhet, men latt enkelte spørsmål/rubrikker stå åpne. I tilfeller der kommunen ikke har klart å fylle ut hele skjemaet vil det kunne være noe ressurskrevende for Husbanken å veilede kommunen i arbeidet med å ferdigstille plankravskjemaet.

3 Resultater fra Intervju

Dybdeintervjuer med kommunene avdekker at de har en noe omforent oppfatning av formålet med plankravet. Det er dog svært forskjellig hvorvidt kommunene opplever noen nytte av plankravet. Dette må å sees i sammenheng med kommunenes størrelse, kompetanse og øvrige arbeid med systematisering av eget tjenestetilbud og behov.

Det fremkommer også av intervju at kommunene har noe forskjellig oppfatning av hvor inngående analysearbeidet i forbindelse med plankrav skal være, og dette vil nok igjen kunne påvirke den opplevde nytten.

Beskrivelse av casekommunene finnes i vedlegg.

3.1 Kommuner med størst nytte av plankravet

De kommunene som rapporterer størst nytte av plankravet er de som ikke allerede innehar et oppdatert kunnskapsgrunnlag over eksisterende omsorgstjenester og behov. Plankravet krever en nøye gjennomgang av eksisterende tilbud og behov som foreligger blant befolkningen.

For de kommunene dette gjelder rapporteres det at plankravet fremstår som et nyttig verktøy i arbeidet med å dimensjonere omsorgstilbudet i kommunen.

Noen kommuner innehar ikke selv kompetansen til å utføre nødvendige analyser som følge av plankravet og benytter seg av eksterne konsulenter til dette arbeidet. Dette er gjerne kommuner som oppfatter plankravet som særlig nyttig da plankravet hjelper kommunen med å oppnå nødvendig kunnskapsgrunnlag for å dimensjonere sitt omsorgstilbud etter gjeldende behov. Inntrykket er dog at ved å innhente ekstern konsulentbistand til hele prosessen får ikke kommunen selv opparbeidet kompetansen til å gjennomføre arbeidet knyttet til plankravet i fremtidige prosjekter.

Kommuner informerer om at de som følge av plankravet har blitt tvunget til å tenke mer systematisk og helhetlig. I tillegg til at dette gir kommunen et bedre beslutningsgrunnlag oppleves det som positivt å få informasjon om behov og grunnlag for dimensjonering av prosjekt samlet på et sted.

3.2 Kommuner med begrenset nytte

For de kommuner som allerede har gode rutiner for jevnlig oppdatering og systematisering av tjenestetilbud- og behov oppleves plankravet i stor grad som en del av det offentlige skjemaveldet. Det må allikevel poengteres at plankravskjemaet er gyldig i fire år når det først er godkjent og kommunen trenger ikke å oppdatere skjemaet for gjeldende målgruppe dersom de har nye prosjekter innenfor denne fireårsperioden.

Kommuner som allerede har gode interne prosesser for systematisering av tjenestetilbud og beregning av behov påvirkes i liten grad av plankravet. Dette er kommuner som ikke har gjort endringer i hverken metode, arbeidsmåte eller behovsvurderinger for å kunne svare ut plankravet. For disse kommunene vil plankravet kunne oppfattes som enda et rapporteringspunkt og en noe unødig arbeidsbyrde. Samtidig er det for disse kommunene mindre ressurskrevende å fylle ut planskjemaet.

Det er rapportert at disse kommunene likevel kan finne noe nytte i at de som følge av plankravet får samlet eksisterende kunnskapsgrunnlag for prosjektets dimensjonering på ett sted.

Dersom kommunen allerede har god kontroll på eget behov og eksisterende tilbud oppleves nytten av plankravet som begrenset. Samtidig er det disse kommunene som finner det minst ressurskrevende å møte plankravet. Dette gjelder gjerne for større kommuner som jevnlig utarbeider denne type kunnskapsgrunnlag. De oppgir også at selve utfyllingen

av plankravskjemaet er en enkel og lite ressurskrevende prosess.

3.3 Plankravet gir saksbehandlere økt sikkerhet i sin søknadsbehandling

Plankravet oppleves av Husbankens saksbehandlere som nyttig i deres søknadsbehandling. Med et godt utarbeidet plankravskjema føler saksbehandlere seg sikrere i at deres søknadsbehandling er basert på et bedre fundament.

Til tross for at saksbehandlere ikke kvalitetssikrer kommunens beregninger er det nyttig for saksbehandlere å se at kommunen har et bevisst forhold til eget behov de nærmeste årene og plankravet gir saksbehandlere en visshet om at søknad om investeringstilskudd er basert på et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Det virker dog å være noe varierende oppfatning blant saksbehandlere om hvor mye ressurser de skal legge i gjennomgangen av innlevert plankrav. Det er også variasjon i hvorvidt saksbehandlere opplever at de har kompetanse til å kontrollere eller sette spørsmål ved informasjon kommunene har oppgitt.

3.4 Kommunenes ressursbruk for å møte plankravet varierer stort

Hvor mye ressurser kommunen bruker på å innfri plankravet vil naturlig variere etter hvor mye av informasjonen kommunen allerede har på plass.

For de kommunene som allerede har kunnskapsgrunnlaget til å svare ut plankravet vil det være lite ressurskrevende.

Enkelte kommuner legger større ressurser i å svare ut plankravet, men det skyldes da at kommunen i utgangspunktet ikke har god nok kontroll på informasjonen som plankravet etterspør, og som Hus-

banken anser som nødvendig for å kunne dimensjonere omsorgstilbudet riktig.

Det er forventet at kommuner har en noe høyere kostnad første gang plankrav følges, en slags «oppstartskostnad» ved første gjennomføring, men det er videre forventet at fremtidige oppdateringer av behov vil være mindre ressurskrevende.

3.5 Kommunene opplever informasjon fra Husbanken som tilstrekkelig

Kommunene opplyser om at både ved innføring av plankravet og i perioden etter har opplevd informasjonen fra Husbanken som tilstrekkelig.

Flere av kommunene opplyser om at de har benyttet seg av bistand fra saksbehandler i Husbanken, og Husbankens veiledning på nett, underveis i arbeidet med plankravskjemaet.

3.6 Plankravet påvirker ikke brukermedvirkning

Samtlige casekommuner har allerede egne reglement for hvordan og i hvilke faser brukermedvirkning skal finne sted. Som følge har plankravet ikke påvirket brukermedvirkningsprosessen i noen av casekommunene. Ettersom plankravet har hatt så kort virkningstid og investering i heldøgns omsorgsplasser er prosjekter som går over flere år har casekommunene allerede gjennomført brukermedvirkning i flere ledd før plankravet ble innført.

3.7 Plankravet har ikke påvirket hvordan prosjektene inngår i budsjett

Samtlige casekommuner hadde allerede de aktuelle prosjektene liggende inne i kortsiktig og langsiktig kommunalt budsjett da de begynte arbeidet med plankravet.

Det må i denne sammenheng nevnes at ettersom plankravet ble innført i 2022, og prosjekter som har levert plankrav i stor grad har vært planlagt i lengre

tid før dette følger det naturlig at plankravet ikke har påvirket hvordan prosjektene inngår i kommunalt budsjett.

Kostnadene forbundet med å imøtegå plankravet ser ut til å variere stort mellom kommunene. For kommuner som selv kan utføre arbeidet ser kostnaden ut til å begrenses til de arbeidstimene kommunens representant bruker til utfyllingen, men for kommuner som må leie inn konsulentbistand til utfylling kan kostnadsposten bli betraktelig mye større.

3.8 Plankravet fører ikke til forsinkelser

Casekommunene er av den oppfatning at plankravet i seg selv ikke medfører at prosjektene strekker ut i tid. Arbeidet med plankravet går gjerne simultant som andre prosesser, og tidsbruken knyttet til plankravet påvirker derfor ikke den totale planleggingsperiodens lengde.

4 Resultater fra spørreundersøkelse

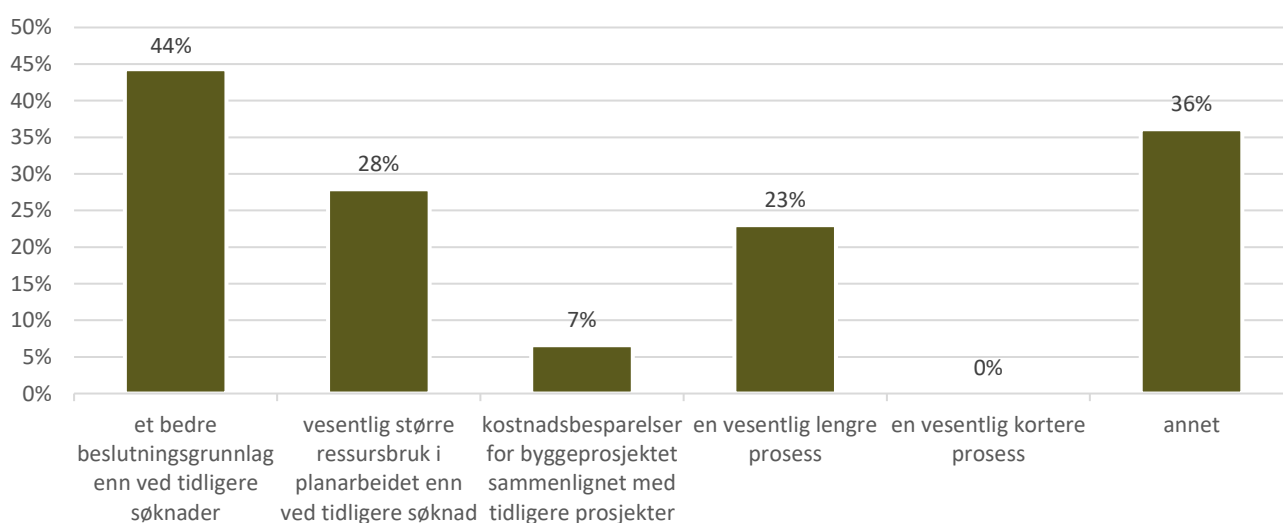
Spørreundersøkelsen ble sendt ut digitalt til alle 357 kommuner. Undersøkelsen oppnådde en svarrate på 36 prosent (127 kommuner) og av disse opplyser 101 kommuner at de er kjent med plankravet. 74 kommuner arbeider for øyeblikket med søknad eller har levert søknad til Husbanken etter plankravet ble innført, og utgjør utvalget for mesteparten av spørreundersøkelsen. Husbanken opplyser om at det per januar 2024 var 99 kommuner som hadde levert plankravskjema i forbindelse med søknad om investeringstilskudd. Ettersom en stor andel av respondentene er blant disse kommunene må svar på spørsmål om blant annet kjennskap til plankravet tolkes som mindre representativt for den totale populasjonen.

Undersøkelsen viser at en stor andel (77 prosent) av kommunene (som har besvart undersøkelsen) har kjennskap til at plankravet har blitt innført, hvorav andelen er noe mindre for de minste kommunene (65 prosent), og større for de største kommunene (86 prosent). Det fremkommer av spørreundersøkelsen at flere kommuner blir kjent med

plankravet i forbindelse med søknadsprosess, og det følger da at kommuner som oftere benytter seg av ordningen er bedre kjent med kravene.

Nærmere halvparten av kommunene som har levert søknad om investeringstilskudd både før og etter plankravet ble innført svarer at plankravet bidro til et bedre beslutningsgrunnlag enn ved tidligere søknader. Blant respondentene er denne andelen betraktelig mye større blant kommuner med under 5000 innbyggere. Samtidig er det 28 prosent av kommunene som informerer om at plankravet har ført til en vesentlig større ressursbruk i planarbeidet. Vi kan ikke se at dette har sammenheng med verken sentralitet eller kommunestørrelse. Halvparten av disse rapporter også at plankravet har gitt et bedre beslutningsgrunnlag. 23 prosent rapporterer at plankravet har ført til en vesentlig lengre prosess. Sistnevnte står i sterk kontrast til hva vi får opplyst av casekommunene. Av de som har valgt «annet» spesifiseres det i all hovedsak at det ikke har ført til noen endringer for kommunen, eller at plankravet

Figur 4.1 Kommunenes svar på hva plankravet bidro til. Flere alternativer mulige (n=61)



Kilde: SØA

kun oppfattes som «enda et skjema å fylle ut i en allerede lang prosess».

Videre i undersøkelsen svarer 93 prosent av respondentene «Ja» på om de har fått tilstrekkelig informasjon og veiledning fra Husbanken om innføringen av plankravet.

Respondentene ble også spurt om de opplevde det som krevende å gjennomføre behovsframskrivninger i et tiårs-perspektiv. Her fordeler respondentene seg likt mellom ja og nei. Systematisert etter befolkningsstørrelse (>/< 5000 innbyggere) ser det ut til at kommunene med mer enn 5000 innbyggere har større utfordringer knyttet til å beregne behovet 10 år frem i tid enn de mindre kommunene. Årsaken(e) til dette er uviss, men det kan tenkes at større kommuner har høyere grad av heterogenitet i befolkningssammensetningen når det gjelder alder, helsetilstand, sosioøkonomisk status og kulturell bakgrunn. Dette kan gjøre det mer utfordrende å fremskrive kommunens behov. En annen årsak kan tenkes å være migrasjon og befolkningsvekst. Store byer opplever høyere grad av migrasjon og befolkningsvekst noe som kan gi raskere endringer i befolkningssammensetningen.

Respondentene som svarte «Nei» på spørsmålet om de jobber med en søknad til Husbanken, eller har søkt om investeringstilskudd tidligere fikk spørsmål om hvorfor de ikke har søkt. Her er det ingen respondenter som svarer at plankravet har forhindret eller ført til utsettelse av planlagt søknad. Derimot svarer majoriteten at de ikke har planer om aktuelle investeringer. Av respondentene som svarer «annet» er det en overvekt som legger vekt på at de er i startfasen av en behovskartlegging. Derav kan det se ut til at flere kommuner vil søke om investeringstilskudd fra Husbanken, og derfor vil bli berørt av plankravet, i tiden fremover.

Spørreundersøkelsen avsluttet med et åpent spørsmål der respondenten kunne komme med andre tilbakemeldinger til Husbanken om plankravet. Her går de fleste kommentarene på at kommunene i stor grad gjør undersøkelser som kartlegger behovet uavhengig av plankravet. Av den grunn oppleves plankravet, for noen, som et ekstra skjema å fylle ut. Andre kommuner svarer at plankravet er nyttig, men at det kan være vanskelig for den ansvarlige i kommunen å svare på de ulike spørsmålene. Da blir man nødt å jobbe på tvers av avdelinger i kommunen, som kan gjøre prosessen mer tidkrevende. Dette er dog et moment som løftes frem av saksbehandlere i Husbanken som en positiv effekt av plankravet.

5 Samlet vurdering

Ettersom plankravet ble innført i 2022 er det på evalueringstidspunktet få kommuner som har erfaring med plankravet og de gjeldende kommunene har følgelig også liten erfaring med plankravet. Det fremstår som for tidlig å komme med noen endelige konklusjoner om plankravets måloppnåelse etter så kort virkningstid.

5.1 Kommunene opplever informasjon fra Husbanken som tilstrekkelig

Dette kommer tydelig frem gjennom både intervju og spørreundersøkelse.

5.2 Brukermedvirkning påvirkes ikke av plankrav

Casestudie viser at kommunene har egne regelverk/planer for brukermedvirkning.

5.3 Plankravet har ikke påvirket hvordan prosjektene inngår i budsjett

Samtlige casekommuner hadde allerede prosjekter liggende inne i kortsiktige og langsiktig kommunalt budsjett da de begynte arbeidet med plankravet.

Det må i denne sammenheng nevnes at ettersom plankravet ble innført i 2022, og prosjekter som har utløst behov for levert plankrav i stor grad har vært planlagt i lengre tid før dette følger det naturlig at plankravet ikke har påvirket hvordan prosjektene inngår i kommunalt budsjett.

5.4 Tross økt tidsbruk tar ikke prosessen nødvendigvis lenger tid

Gjennom intervju med casekommunene fremkommer det tydelig at plankravet i seg selv ikke medfører at prosjektene strekker ut i tid. Arbeidet med plankravet går gjerne simultant som andre prosesser, og tidsbruken knyttet til plankravet påvirker derfor ikke den totale planleggingsperiodens lengde.

Samtidig er det 14 av de 61 kommunene som også har søkt om investeringstilskudd før plankravet ble innført som gjennom spørreundersøkelsen rapporterer at plankravet har ført til en vesentlig lengre prosess for søknad om investeringstilskudd.

Utfylt plankravskjema har en varighet på fire år når godkjent, og det følger da at det enda ikke er noen kommuner som har erfaring utover utfylling av plankravskjemaet for den enkelte brukergruppe mer enn én gang. Dette forventes å være gjenspeilet i kommunenes tilbakemelding vedrørende blant annet ressursbruk. Ressursbruken må forventes å være høyere første gang kommunene gjennomfører arbeidet tilknyttet plankravet og deretter avtagende etter hvert som kommunene opparbeider erfaring med plankravet.

5.5 Plankravet oppleves som relevant for de fleste kommunene

Behovet for plankravet springer ut av et ønske om bedre forarbeid hos kommunene i forbindelse med søknad om investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser. Tidligere overdimensjonerte prosjekter der kommuner har hatt problemer med å ta i bruk hele prosjektet etter ferdigstillelse har tydeliggjort et behov for grundigere arbeid med behovsvurdering og dimensjonering av bygg.

Ettersom plankravet ble innført i 2022 og bygging av heldøgns omsorgsplasser er en omfattende og tidkrevende prosess er det tidlig å si om plankravet har ført til at kommunene har truffet bedre med behovsvurderingene sine etter innføringen. Samtidig viser spørreundersøkelsen at 44 prosent av respondene som har levert søknad om investeringstilskudd både før og etter innføring av plankrav opplever at plankravet gir kommunen et bedre beslutningsgrunnlag enn tidligere. Dette er i tråd med formålet, og vår vurdering er at dette oppnås uten store medfølgende kostnader.

6 Foreløpige anbefalinger/tiltak

Plankravet ble innført i 2022. Denne evalueringen er gjennomført på et svært tidlig tidspunkt, hvor det er få kommuner som har erfaring med plankravet, og denne erfaringen er også begrenset. Ettersom plankravskjema for hver brukergruppe har en varighet på fire år når godkjent av Husbanken følger det at det ikke er noen kommuner som har erfaring utover utfylling av skjema én gang på tidspunktet for gjennomføring av evalueringen. Det anses derfor som for tidlig å si noe om endelig måloppnåelse og følgelig anbefaling om større endringer i dagens utforming av plankravet.

Det vi har avdekket peker mot at plankrav er nyttig. Prosessen fremkommer som mer ressurskrevende, men vi kan ikke basert på innhentet data si at det er behov for endringer i hvordan plankravet er utformet. Ressursbruken må forventes å være høyere første gang kommunene gjennomfører arbeidet tilknyttet plankravet og deretter avtagende etter hvert som kommunene opparbeider nødvendig erfaring/kompetanse.

Husbanken har gjort et godt informasjonsarbeid overfor kommunene, men det er noe forskjeller i hvordan og hvor grundig saksbehandlere i Husbanken vurderer innlevert plankravskjema. En mer enhetlig forståelse av vurderingskriterier internt blant Husbankens saksbehandlere vil være fordelaktig. Dersom kommunene opplever at Husbanken ikke gjennomgår skjemaet grundig kan det føre til at kommunene er mindre grundig i sitt arbeid med plankravet.

Derfor kan det være grunnlag for at Husbanken ser på egen kommunikasjon vedrørende plankravet ut mot kommunene. Dette med sikte på å tydeliggjøre at plankravet er innført for kommunenes egen del, og viktig for at kommunene skal bruke sine ressurser på best mulig måte.

7 Vedlegg 1 - Casekommuner

7.1 Bergen

Bergen kommune ligger i Vestland og har i overkant av 290 000 innbyggere. Kommunen har innlevert plankravskjema for ROP i forbindelse med søknad om investeringstilskudd til nybygging av omsorgsboliger. Søknad ble innlevert i 2022 med planlagt byggestart i 2024.

7.2 Bjerkreim

Bjerkreim kommune har i underkant av 2 900 innbyggere og ligger sør i Rogaland fylke. Kommunen har levert søknad om investeringstilskudd med medfølgende plankravskjema til bygging av Bjerkreim helsesenter. Bjerkreim helsesenter skal bestå av både sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Søknad ble innlevert i desember 2022 og bygging ble påbegynt sommeren 2023 med planlagt ferdigstillelse i 2025.

7.3 Bærum

Bærum kommune har 131 000 innbyggere og ligger i Akershus fylke. Bærum kommune har levert plankravskjema for eldre og utfordring med demens i forbindelse med oppgradering av Lønnås helsehus og rehabilitering (tidligere Lønnås sykehjem). Søknad ble innlevert i slutten av 2022 og arbeidet med oppgradering var pågående i tidsrommet for evalueringen. Planlagt ferdigstillelse og innflytting første kvartal 2025.

7.4 Gjøvik

Gjøvik kommune ligger i Innlandet og har omtrentlig 31 000 innbyggere. Kommunen leverte i 2023 plankravskjema i forbindelse med søknad om investeringstilskudd til bygging av Snertingdal helse- og omsorgssenter. Bygget var under oppføring i evalueringsperioden og det er planlagt med innflytting i siste del av 2025.

7.5 Lindesnes

Lindesnes kommune ligger i Agder og har i underkant av 24 000 innbyggere. Kommunen leverte plankravskjema i forbindelse med søknad om investeringstilskudd til oppføring av nybygg med omsorgsboliger for personer med funksjonsnedsettelser.

8 Vedlegg 2 – Spørreundersøkelse

1. Husbanken innførte i 2022 et plankrav for kommuner som søker om investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjem. Plankravet innebærer at kommunene skal vurdere behovet for fremtidige heldøgns omsorgsplasser. Behovet skal kommunen vurdere på bakgrunn av nåværende bo- og tjenestetilbud, og den eksisterende boligmassen. I tillegg skal kommunen ta hensyn til forventet utvikling i antall personer med behov for heldøgns omsorgsplasser. Formålet med plankravet er å fremme bærekraftige løsninger, viser for øvrig til Husbanken.no. Husbanken har gitt Samfunnsøkonomisk analyse AS og Sweco i oppdrag å evaluere innføringen av plankravet, bla for å vurdere om plankravet bidrar til målet om bærekraftige løsninger innen kommunens tilbud av heldøgnsomsorgsplasser. I forbindelse med evalueringen gjennomfører vi en spørreundersøkelse til alle kommuner, hvor vi bl.a. spør om dere er kjent med kravet og om det har påvirket deres investeringer i heldøgns omsorgsplasser. Om du ikke er den rette til å svare på disse spørsmålene ønsker vi at du kan videresende spørreskjema til den i kommunen som kan svare.

2. **Er du kjent med at Husbanken har innført plankrav ved søknad om investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjem?**

- Ja
- Nei

Hopp for svaralternativer: **Nei**→4

3. **Hvordan ble du kjent med plankravet?**

- Åpent svar

4. **Arbeider dere med en søknad om investeringstilskudd, eller har dere søkt investeringstilskudd fra Husbanken etter at plankravet ble innført?**

- Ja
- Nei

Hopp for svaralternativer: **Nei**→10

5. **Har dere også søkt om investeringstilskudd før kravet ble innført (dvs. før 2022)?**

- Ja
- Nei

Hopp for svaralternativer: **Nei**→7

6. **Bidro plankravet til (flere alternativer mulige)**

- et bedre beslutningsgrunnlag enn ved tidligere søknader
- vesentlig større ressursbruk i planarbeidet enn ved tidligere søknad
- kostnadsbesparelser for byggeprosjektet sammenlignet med tidligere prosjekter
- en vesentlig lengre prosess
- en vesentlig kortere prosess
- annet (spesifiser)

Hopp: →8

7. Bidro plankravet til (flere alternativer mulige)

- ingen av alternativene
- et bedre beslutningsgrunnlag
- en større ressursbruk i planarbeidet enn forventet
- kostnadsbesparelser for byggeprosjektet
- forsinkelser i prosessen
- at dere utførte aktiviteter/planarbeid dere ellers ikke ville gjennomført (spesifiser hva)

8. Fikk dere tilstrekkelig informasjon og veiledning fra Husbanken?

- Ja
- Nei (spesifiser)

9. Var det utfordrende å beregne behov 10 år frem i tid?

- Nei
- Ja (spesifiser hvorfor)

Hopp: →11

10. Hvorfor har dere ikke søkt om investeringstilskudd fra Husbanken?

- har ikke vært aktuelt (ingen planer om aktuelle investeringer eller trenger ikke investeringstilskudd)
- plankravet har forhindret oss (grunnet manglende ressurser og/eller kompetanse)
- vi har begynt på en prosess, men planen gjorde at vi fant ut at vi ikke hadde noe behov
- annet (spesifiser)

11. Her kan du skrive inn andre tilbakemeldinger til Husbanken om plankravet tilknyttet søknad om investeringstilskudd for heldøgns omsorgsplasser.

- Åpent svar



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE