

Evaluering av tilskudd til utredning og prosjektering

På oppdrag fra Husbanken

Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Husbanken ved Øyvind Ustad

Prosjektperiode

august 2019 – november 2019

Prosjektteam

Prosjektleder:

Rune Stiberg-Jamt

Prosjektteam:

Bernhard Weigel

Stine Meltevik

Iselin Bøge Rom

Jon Paschen Knutsen



The venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
1. Om evalueringen og konteksten	4
1.1 Om evalueringen	4
1.2 Om tilskudd til utredning og prosjektering	6
1.3 Konteksten for arbeidet med å tilpasse boliger	6
1.4 Omfanget av bruken	10
2. Om datakildene for denne evalueringen	14
2.1 Datakilder	14
3. Resultater av tilskuddet	17
3.1 Brukernes perspektiv	17
3.2 Kommunens perspektiv	18
3.3 Sammenhengen med tilskudd til tilpasning	19
4. God praksis i forvaltningen av tilskuddsmidlene	20
4.1 Hvordan kommunene har organisert sitt boligsosiale arbeid	20
4.2 Identifisering av behovet for tilpasning	23
4.3 Kommunens rolle i utredningen og prosjekteringen	27
4.4 Forhold som fremmer og hemmer god praksis	28
4.5 Hvordan ser kommunene på arbeidet fra 2020?	33
5. Evaluators betraktninger og anbefalinger	36
5.1 Overordnede betraktninger	36
5.2 Ulike måter å organisere kommunens arbeid	37
5.3 Anbefalinger	39
6. Litteraturliste	46

Sammendrag

Oxford Research har på oppdrag for Husbanken evaluert tilskuddet til utredning og prosjektering. Tilskuddet avvikles fra 2020 og inngår fra da i kommunerammen. Da vil det gjelde ny «Lov om bustøtte og kommunale bustadtilskott» som pålegger kommuner å behandle søknader om midler til å finansiere tilpasninger av hjemmet. Formålet med evalueringen er å gi Husbanken og kommunene kunnskap om og eksempler på god forvaltning av tilskuddet på kommunenivå. Evalueringen skal dermed danne et kunnskapsgrunnlag for fremtidig forvaltning, og være til inspirasjon for kommunene. Videre gir evalueringen anbefalinger til Husbankens rolle overfor kommunene.

Evalueringen har sett nærmere på seks kommuners arbeid med tilskudd til utredning og prosjektering, og fanger opp perspektivene fra en rekke ansatte i kommunen, så vel som brukere og ansatte i Husbanken-regionene. Datagrunnlaget er kvalitative intervjuer, dokumentstudier av kommunale rapporter og strategier, og statistikk fra Husbanken og Statistisk sentralbyrå. Videre ble det holdt et seminar hos Husbanken i Drammen i oktober 2019. Seminaret la til rette for refleksjon blant deltakerkommunene, la opp til innspill til evalueringen, og tjente til hypotesetesting i evalueringsarbeidet.

Statistikken over tildelingene viser at det er regionale forskjeller, og at tilskuddet er mye brukt i kommuner med mange innbyggere. Vi finner ingen klar statistisk sammenheng mellom bruken av tilskuddet og kommuneøkonomien.

En bedre tilpasset boligmasse gjør arbeidet lettere for den kommunale hjemmetjenesten, og gjør at mennesker kan bli boende hjemme lenger, noe som i neste omgang reduserer behovet for institusjonsplasser. Arbeidet med å tilpasse boligen for innbyggerne kan dermed gi store besparelser for kommunene. Denne erkjennelsen er utbredt blant kommunene i evalueringen. Det viktigste for innbyggerne er imidlertid ikke det økonomiske aspektet ved tilskuddet, men veiledningen og prosessbistanden fra kommunen i arbeidet med å utrede og prosjektere tilpasninger i egen bolig. Det er viktig at kommunene setter av tid og ressurser til å bistå innbyggerne i rollen som byggherre.

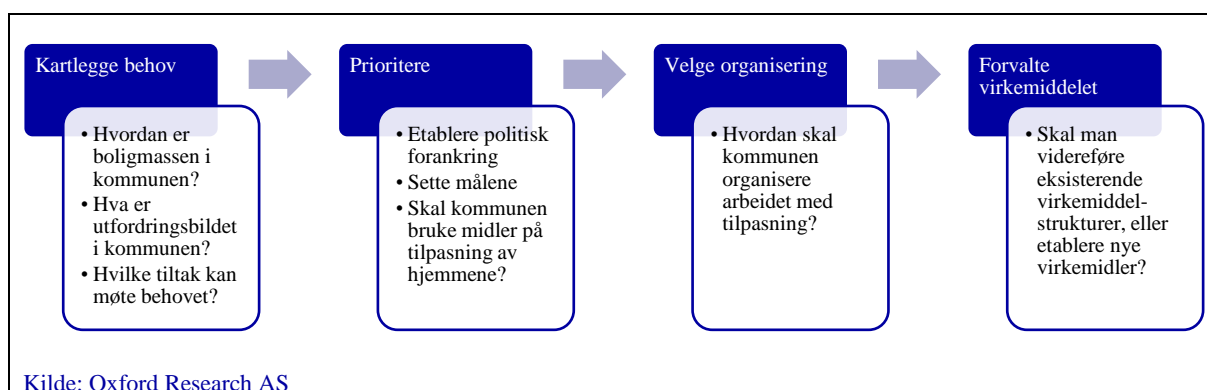
Vi finner at kommunene organiserer sitt arbeid med boligsosiale problemstillinger og tilpassing av boligmassen ulikt, og har formulert det som tre arketyper: 1) den sentraliserte boliggruppen, 2) den desentraliserte ildsjel-modellen, og 3) den sentraliserte minimumsmodellen. Vi konkluderer ikke med at én modell er bedre enn andre. Snarere vil kontekstuelle og strukturelle forhold, så vel som samarbeidskulturen i kommunen ha mye å si for hvilken modell som er best egnet for den enkelte kommunen. De fleste kommunene har en boliggruppe som drøfter relevante problemstillinger. Kommunene er jevnt over fornøyde med boliggruppens bidrag til kommunens arbeid. Andre forhold med betydning er samarbeidskultur og gjensidig tilgang på kompetanse i ulike deler i organisasjonen, hvordan arbeidet er prioritert i organisasjonen, og hvilke aktører som deltar i arbeidet.

En forutsetning for at tilskuddsordninger benyttes av den tiltenkte målgruppen, er at det gjøres kjent blant potensielle brukere. Ergoterapeutene er gjennom den direkte brukerkontakten en meget viktig kanal for å gjøre tilskuddet kjent. Noen kommuner har markedsført tilskudd til utredning og prosjektering i lokalaviser, slik at en når en bredere målgruppe som ikke nødvendigvis er i kontakt

med kommunens ergoterapeuter. Noen kommuner har også uttrykt ambisjoner om å kartlegge innbyggernes tilretteleggingsbehov.

Veien videre for kommunene

Omleggingen av ordningen i 2020 er en mulighet for kommunene til å definere hvordan de vil jobbe med utredning, prosjektering og tilpasning av boliger fremover. Vi anbefaler at kommunene lar seg inspirere av statens veileder til utredningsinstruksen, og gjør en behovskartlegging som danner utgangspunktet for en prioritering, valg av organisering, og forvaltning av kommunens virkemidler på feltet. Dette er illustrert i figuren nedenfor:



Et vellykket arbeid med utredning, prosjektering og tilpasning forutsetter forankring på flere nivåer i kommunen, og samarbeid på tvers av sektorgrenser. Vi har derfor formulert anbefalinger for aktørene på de ulike nivåene i kommunen:

- Politikerne bør etterspørre kommuneadministrasjonens vurderinger av fremtidige behov, og planer for oppfølging av omleggingene fra 2020. Politikerne bør forankre at arbeid med utredning, prosjektering og tilpasning skal være en prioritet i kommunen.
- Kommunal ledelse og økonomiansvarlige bør sørge for å etablere koblinger mellom ergoterapeutene og hjemmetjenesten/ kommunale omsorgstjenester. Tjenestene kan identifisere brukere og hjem der det er behov for tilpasning, og melde behovene inn til den ansvarlige for tilpasning, som følger opp overfor innbyggere.
- Førstelinjen og ergoterapeutene vil ha nytte av å etablere rutiner for å bistå innbyggerne gjennom hele prosessen fra det oppstår et behov til tilpasningen er gjennomført. De bør sørge for å ha kjennskap og tilgang til personer med relevant kompetanse i de ulike kommunale sektorene som berører fagområdet. Videre bør førstelinjen og ergoterapeutene utvikle rutiner for å mobilisere innbyggere til å søke om midler

Husbankens rolle

Evalueringen viser at det er stor etterspørsel etter bistand fra Husbanken til kommunene, også etter 2020. Husbanken er unikt posisjonert, da den besitter en omfattende og etterspurt kompetanse som kan komme mange kommuner til gode når de får stor grad av frihet til å utvikle egne rutiner og regler i arbeidet med boligtilpasning. Her kan Husbanken bistå kommunene med inspirasjon, eksempler og maler, og dermed bidra til en mer ensartet utvikling.

I forlengelsen kan Husbanken også ha en rolle i å følge opp hvordan kommunene praktiserer arbeidet etter 2020, og derigjennom synliggjøre forskjeller og likheter på tvers av kommuner. Et slikt oppfølgingsarbeid, kombinert med rådgivning og bistand til kommunene, vil også være bidrag til en ensartet utvikling av regelverk og praksis. Dette fordrer imidlertid at innsatsen ikke utelukkende rettes mot førstelinjeansatte, men også ledere og beslutningstakere på et høyere nivå i kommunen.

Et vellykket arbeid med tilpasning av boligmassen krever en sammensatt kompetanse. Det er ikke tilstrekkelig at arbeidet konsentreres ett sted i kommuneorganisasjonen, men at man benytter relevant kompetanse fra ulike sektorer i kommunen. Det fordrer at både førstelinjen og ledelsen innser behovet for tverrfaglig samarbeid. Vår erfaring er at Husbanken har internalisert denne kompleksiteten, og er i en god posisjon til å formidle behovet for tverrsektorielt samarbeid i kommunens arbeid med tilpasning av boliger.

På bakgrunn av det er evaluators anbefalinger:

- Husbanken må kommunisere til rådmenn og økonomiansvarlige hvilke (økonomiske) fordeler som ligger i å bistå innbyggerne med å tilpasse hjemmene
- Husbanken bør følge med på hvordan kommunenes arbeid med utredning, prosjektering og tilpasning utvikler seg fremover. Bistanden fra Husbanken kan også bidra til en mer ensartet utvikling. I samarbeid med KS bør det vurderes å etablere egne fora på tvers av kommunene, eller kople seg på ulike nettverk som allerede er etablert.
- Husbanken bør fortsette å bistå kommuner med forslag til regelverk og saksbehandlingsrutiner.
- Husbanken bør fortsette å bistå ergoterapeutene med kompetanse og råd. Husbankens bistand har trolig stor betydning for ergoterapeutene i sin (utvidede) rolle overfor innbyggerne
- Hjelpemiddelsentralene kan spille en viktig rolle, og kan gi tilgang på hjelpemidler. Husbanken kan – sammen med ergoterapeutene – synliggjøre Hjelpemiddelsentralene.

1. Om evalueringen og konteksten

Husbankens tilskudd til utredning og prosjektering og tilskudd til tilpasning blir fra 2020 innlemmet rammeoverføringen til kommunene. Det betyr at både Husbankens og kommunenes roller endres. Denne evalueringen skal gi kunnskap om god praksis og derigjennom sette Husbanken og kommunene bedre i stand til å ivareta sine nye roller. I dette kapitlet gjør vi nærmere rede for evalueringen og dens formål, så vel som konteksten for evalueringen.

1.1 Om evalueringen

Hovedformålet med evalueringen er å frembringe kunnskap om forvaltning og resultater av tilskuddsordning. Evalueringen ligger i skjæringspunktet mellom å vise hva tilskuddet bidrar til, og finne eksempler på god praksis for bruk av tilskuddsmidlene på kommunenivå. Dette skal bidra til at Husbanken får et best mulig utgangspunkt for rollen som veileder overfor kommunene, og at kommunene får kunnskapen de trenger for å prioritere det boligsosiale arbeidet og forvalte midler til utredning og prosjektering.

1.1.1 Evalueringens problemstillinger

Evalueringen skal sikre læring og kunnskapsoverføring til kommunene. Ved å frembringe kunnskap om god praksis, og dele denne kunnskapen, får både Husbanken og kommunene verktøyene for det videre arbeidet. Problemstillingene for oppdraget er som følger:

- Hva bør Husbankens anbefaling til kommunene om innretning og praktisering av tilskuddsformålet være?
- Hvordan vurderer aktørene behovet for tilpasning i boligene?
- Hvordan jobber kommunene for å avdekke behov for tilpasning, og er mulig bruk av tilskudd til utredning og prosjektering integrert i dette arbeidet?
- Har det at ordningen ikke er økonomisk behovsprøvd hatt betydning for etterspørselen etter tilskudd?
- I hvor stor grad virker tilskudd til utredning og prosjektering utløsende på faktiske tilpasninger
- I hvor stor grad fungerer tilpasningene etter hensikten for brukerne, og hva betyr det for hjemmetjenesten?
- Avdekker tilskudd til utredning situasjoner der det er for kostbart/ upraktisk å foreta nødvendige tilpasninger?

1.1.2 Evalueringens premisser

I det følgende tydeliggjør vi kort noen sentrale perspektiver for evalueringen, som hjelper oss med å forstå og avgrense viktige begreper og forhold.

Boligsosialt arbeid

Arbeids- og velferdsforvaltningen¹ påpeker at begrepet boligsosialt arbeid omfatter en rekke forhold, alt fra det å framskaffe boliger og dermed motvirke bostedsløshet, til å øke den enkeltes forutsetning for å mestre en bo- og livssituasjon. Det boligsosiale arbeidet er komplekst – både da det berører flere problemstillinger og brukerne har sammensatte utfordringer, og da det er en rekke offentlige aktører på flere nivåer, som er involvert i arbeidet. Det skaper et behov for samordning blant de statlige aktørene – en oppgave som tilfaller Husbanken. Det er kommunene som utfører mye av det boligsosiale arbeidet. Også her er ansvaret og virkemidlene fordelt på ulike sektorer, etater og tjenester. Det er med andre ord et felt med stort samordningsbehov innad i kommunen og på tvers av kommunene.

Arbeidet med å øke tilgjengeligheten i boligmassen ved hjelp av utredning, prosjektering og tilpasning er en del av det kommunale boligsosiale arbeidet. Selv om denne evalueringen viser at kommunens arbeid med tilskudd til utredning og prosjektering inngår i en større kommunal boligsosial kontekst, konsentrerer evalueringen seg primært om tilskuddet og dets umiddelbare kontekst.

God praksis-begrepet

«God praksis» i arbeidet med tilskuddet fordrer først og fremst at kommunene har en viss aktivitet sitt arbeid med tilgjengeliggjøring av boligmassen. Kommunene i evalueringen er valgt ut delvis basert på at det har vært mye bruk av tilskuddet til utredning og prosjektering i kommunen. Videre vil god praksis av tilskuddsordningen avhenge av kommunens kontekst og ambisjon for arbeidet. Det finnes flere veier til målet om god praksis. Det viktigste i denne forbindelse er at kommunen har en helhetlig tankegang rundt arbeidet med tilskuddet, og målene med arbeidet.

Hvordan etablere et godt kunnskapsgrunnlag?

Enhver evaluering av virkemidler utformet som tilskudd bør se hen til Veilederen for tilskuddsforvaltning fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ), og tilhørende veiledningsmateriell. I veilederen deles arbeidet med tilskudd inn i kunngjøring, søknadsbehandling og informasjon om måloppnåelse. Erfaringene fra evalueringen av tilskudd til etter-installasjon av heis viser blant annet at kunnskap om tilskuddet og mulighetene for finansiering (altså det som berører kunngjøring), er særlig viktig. Problemstillingene knyttet til tilskuddets betydning for tilpasninger i hjemmet berører den andre siden, nemlig informasjon om måloppnåelse.

¹ Beskrivelsen kan leses her: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/boligsosialt-arbeid>

Videre vil vi vise til DFØ sin veileder til utredningsinstruksen². Kommuner er riktignok ikke pliktige til å følge utredningsinstruksen, men vi mener at veilederen tar opp noen svært relevante poeng. Når kommunene skal bestemme arbeidet videre, mener vi at de bør se til de såkalte minimumskravene i veilederen. Minimumskravene er seks spørsmål utredninger bør ta stilling til. Disse er vist nedenfor.

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Vi kommer tilbake til hvordan kommunene kan benytte denne veilederen, i kapittel 5.2 der vi gir anbefalinger til hvordan kommunene kan etablere et robust kunnskapsgrunnlag for det videre arbeidet.

1.2 Om tilskudd til utredning og prosjektering

Tilskudd til utredning og prosjektering er rettet mot innbyggere med nedsatt funksjonsevne, som har behov for tilpasninger i hjemmet. Tilskuddet kan også gis til eldre, som ønsker å tilrettelegge boligen for fremtiden.. I første omgang gis det tilskudd til utredning, som dekker enkle undersøkelser gjort av fagkyndig personell fra kommunen, eksempelvis ergoterapeuter. Her beskrives boligens tekniske stand, arealbehov, muligheter, begrensninger og økonomiske overslag. Videre kan tilskudd til prosjektering gis til dekning av kostnader til annen faglig bistand, for eksempel hvis det er behov for arkitekt eller prosjektering av velferdsteknologi. Tilskuddsmottaker kan selv velge fagkyndig, men prosjektering av boligen og eventuell utredning i forkant må skje i samråd med ergoterapeut eller boligkonsulent fra hjemkommunen. Tilskudd til prosjektering kan dekke inntil 20 000 kroner. Ved tilpasning av eksisterende bolig kan det i tillegg gis tilskudd til utredning i forkant av prosjekteringen. Maks utbetalt beløp er totalt 40 000 kroner, selv om det i noen tilfeller gis høyere tilskudd. Tilskuddet er ikke økonomisk behovsprøvd.

I neste omgang kan det søkes om tilskudd til tilpasning. Dette er økonomisk behovsprøvd, og er et tilskudd som er ment å dekke finansiering av boligtilpasningen. Tilskudd til utredning og prosjektering legger til rette for at den konkrete løsningen kan delfinansieres av tilskudd til tilpasning, men det er også mulig å bruke private midler i sin helhet dersom kommunens tilskuddsramme er nyttet fullt ut eller man anser at husstanden har tilstrekkelig med egne ressurser som kan benyttes. Dersom tiltaket ikke blir realisert kan det i ytterste konsekvens medføre at personen må flytte fra boligen sin.³

1.3 Konteksten for arbeidet med å tilpasse boliger

Den nasjonale strategien «Bolig for velferd» (2014-2020) omtaler kommunenes ansvar og oppgaver i det boligsosiale arbeidet. Formålet med strategien er at «den offentlige innsatsen skal samordnes og

² Veilederen er tilgjengelig her: <https://dfo.no/publikasjoner/veileder-til-utredningsinstruksen>

³ <https://www.husbanken.no/tilskudd/tilpasning-av-bolig/>

målrettes slik at flere kan få mulighet til å bo trygt og godt, og at alle som trenger det får tilstrekkelige tjenester til å mestre boforholdet».

Strategien har tre hovedmål, med prioriterte satsningsområder:

1. Alle skal ha et godt sted å bo
2. Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

Under den andre målsettingen står det presisert at målet ikke kun er å skaffe bolig til flest mulig. Det er vel så viktig å bidra til at flest mulig kan bli boende i den boligen de allerede har.

Strategien illustrerer godt hvor sammensatt det boligsosiale arbeidet i sin helhet er. Det er et mangfold av aktører, og flere målsettinger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har et felles ansvar for å iverksette handlingsplanen. Husbanken koordinerer arbeidet. Et sentralt mål er å sette det boligsosiale arbeidet på dagsordenen i stat og kommune. Bakgrunnen for dette er at *«et godt boligsosialt arbeid får positive konsekvenser for måloppnåelse innen arbeid, helse, utdanning og integrering»*. Strategien skal bidra til å tydeliggjøre oppgaver, ansvar og forventninger i det boligsosiale arbeidet. Den skal også sikre en mer koordinert bruk av de statlige virkemidlene.

Også stortingsmeldingen «Leve hele livet» (2018) har viktige implikasjoner for det boligsosiale arbeidet. Meldingen stadfester boligen som en arena for sosialt samvær, en kilde til identitet og en ramme for mange av våre viktigste behov. Det er en rekke forhold ved boligen og bomiljøet som kan påvirke helsen. På bakgrunn av dette vil de fleste ønske å bo hjemme så lenge som mulig.

Det fremkommer videre av meldingen at mange eldre eier store og gamle boliger som gjennomgående er dårlig tilpasset mennesker med nedsatt funksjonsevne. Ifølge skadedata fra Norsk pasientregister for 2016 skjedde de fleste ulykkene som involverer eldre, i bolig eller boligområdet. Data fra Levekårsundersøkelsen fra 2007 viste at 30-40 prosent av seniorenene på daværende tidspunkt bodde i boliger med ytre eller indre hindringer. Videre er det estimert en økning på om lag 20 prosent i behovet for kommunale omsorgsboliger, frem til 2030, og en økning på 90 prosent, frem mot 2060. Andelen innbyggere over 80 år dobles på nasjonalt nivå, frem mot 2040.

Stortingsmeldingen peker på betydelige samfunnsøkonomiske gevinster ved at eldre kan bli boende i egen bolig og få pleie og omsorg hjemme, fremfor å bo på (kommunal) omsorgsinstitusjon. Det er lettere å tilpasse helse- og omsorgstilbudet til den enkeltes behov i egen bolig. Egne ressurser kan utnyttes bedre, og innbyggeren slipper å bryte opp fra sine vante og kjære omgivelser. På bakgrunn av dette blir nødvendig å utfordre befolkningen til å selv ta større ansvar for å planlegge egen alderdom. Det vil også være viktig at næringsliv og byggebransjen utvikler god kompetanse på å gjennomgå og sette stand i gamle boliger, slik at de blir forberedt for alderdommen.

Det legges derfor opp til en nasjonal informasjonskampanje, blant annet med fokus på å tilrettelegge egen bolig. Kampanjens boligdel vil bli utformet i samarbeid med Husbanken, og skal gi informasjon og veiledning tilknyttet grep for å forbedre og sette boligen i stand for alderdommen.⁴

«Regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse» har som mål å bidra til en meningsfull hverdag for mennesker med funksjonsnedsettelse. Strategien fastslår at kommunene skal medvirke til å skaffe boliger til dem som ikke klarer det selv, herunder boliger med særlig tilpasning for dem som trenger det på grunn av funksjonsnedsettelse.⁵

Utover de nevnte planene og strategiene, har både staten og kommunene hatt en viktig rolle i det boligsosiale arbeidet. Statens rolle ved Husbanken utdypes i neste delkapittel. Kommunenes forpliktelser er regulert gjennom lovverket, som i det videre vil bli omtalt.

1.3.1 Kommunens rolle

Kommuners ansvar og forpliktelser på det boligsosiale området er primært knyttet til helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven. I helse- og omsorgstjenesteloven heter det at «*kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne*». Videre står det at «*kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker*» (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011, § 3-1 og 3-7).

I sosialtjenesteloven står det videre at: «*Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet*» og «*kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv*» (Sosialtjenesteloven, 2009, § 15 og 27). Det presiseres videre at lovbestemmelsene ikke gir rett til bolig, men at kommunen skal medvirke til å skaffe bolig. En husstand har derimot rett til midlertidig bolig, og nødvendige helse- og omsorgstjenester (Sosialtjenesteloven, 2009, § 3-1).

Andre lover med relevans for det boligsosiale arbeidet i kommunene er Barnevernloven § 4-4 (13), Folkehelseloven (14), Husleieloven (15), Plan- og bygningsloven (16), og Straffegjennomføringsloven § 4-1 (17).

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/196f99e63aa14f849c4e4b9b9906a3f8/no/pdfs/stm201720180015000dddpdfs.pdf>

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc8396c163f148dc8d4dc8707482e2be/et-samfunn-for-alle---regjeringens-strategi-for-likestilling-av-mennesker-med-funksjonsnedsettelse-for-perioden-2020203.pdf>

Fra 2020 gjelder «Lov om bustøtte og kommunale bustadtilskott», som inneholder et eget kapittel om tilskudd. Lovens § 15 inneholder tre ledd:

- Kommunen kan etter søknad gi tilskudd som kan bidra til at personer med behov for tilpassede boliger nå eller i framtiden, kan finansiere nødvendig tilpasning.
- Det kan gis tilskudd til husstander der enkeltpersoner har behov for tilpasset bolig. Tilskuddet kan også bli gitt til eldre som trenger å tilpasse boligen sin, så de kan bli boende hjemme, ved behov for fremtidig boligtilpasning. Tilskuddet kan være økonomisk behovsprøvd.
- Tilskudd til tilpasning kan gis både til enkle tiltak, til større ombygginger, og til å finansiere profesjonell prosjekterings- og utredningshjelp ved behov for tilpasning.

Kommunen har altså et omfattende ansvar overfor innbyggerne, hvor bistand i forbindelse med utredning, prosjektering og tilpasning av hjemmet utgjør kun en del av kommunens forpliktelser. Kommunens forpliktelser berører ulike sektorer i kommunen, noe som øker kompleksiteten i kommunes arbeid.

1.3.2 Husbankens rolle og tilskudd til utredning og prosjektering

Husbanken forvalter en rekke tilskuddsmidler på det boligsosiale området. Kommunene kan søke til Husbanken om grunnlån, investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem og tilskudd til utleieboliger. Videre forvalter Husbanken frem til og med 2019, midlene til utredning og prosjektering og tilpasning, i tillegg til midlene til bostøtte, startlån og tilskudd til etablering i egen bolig. Her vil kommunene selv være saksbehandler fra 2020. I tillegg til å forvalte tilskuddsmidler besitter Husbanken mye kompetanse, og bistår den enkelte kommune ved behov. I tillegg til den sentrale rollen Husbanken er gitt gjennom «Bolig for velferd», har Husbanken utviklet nettsiden www.veiviseren.no, hvor det finnes ulikt materiell til kommunene i det boligsosiale arbeidet, slik som stegvise guider, retningslinjer og prosedyrer og annen relevant kunnskap og nyheter på feltet.

I stortingsmeldingen «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner» heter det at Husbanken fortsatt skal ha en rolle som veileder overfor kommunene på det boligsosiale området. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker at kommunene fortsetter å prioritere det boligsosiale arbeidet. Dette krever at kommunene har best mulig kunnskapsgrunnlag for å forvalte midlene.

I Husbankens tildelingsbrev for 2019 omhandles hovedmål 2 tilgjengelige boliger. Som følge av de demografiske endringene vil Regjeringen bidra til at boliger og bygg kan imøtekomme framtidige behov. Slik kan det tilrettelegges for nødvendige hjemmetjenester, avlastning av omsorgssektoren og for at innbyggerne lettere kan klare seg selv. Videre er et mål å planlegge og tilpasse virkemiddelbruken til lokale behov. Husbanken skal bidra til at eldre og andre med nedsatt funksjonsevne kan bli boende hjemme lenger, blant annet gjennom tildeling av tilskudd til tilpasning, tilskudd til etterinnstalling av heis, lån til oppgradering av boliger, startlån og gjennom veiledning av kommunene. Som følge av at tilskudd til tilpasning overføres kommunerammen i 2020, har Husbanken et mål om å sette kommunene i stand til å analysere og vurdere behovene for tilskudd og

økt tilgjengelighet i boligmassen. De har også som mål å sikre at kommunene har kompetanse og en organisasjon som gjør at de kan følge opp tilpasningssakene.⁶

1.3.3 Kommunereformen og endringen i kommunerammen

1. januar 2020 trår kommunereformen i kraft. Dette innebærer at 119 av landets kommuner skal bli til 47 nye kommune. Da vil det totale kommuneantallet gå fra 428 til 356 i 2020.⁷ I dag har over halvparten av landets kommuner under 5000 innbyggere, mens de hundre største kommunene utgjør 75 prosent av befolkningen. Formålet med reformen er å skape større og sterkere kommuner, som kan forbedre tjenestene, styrke lokaldemokratiet og utvikle næringsliv og lokalsamfunn.⁸ I samsvar med kommunereformen ble det i 2018 vedtatt ny kommunelov (*Lov om kommuner og fylkeskommuner*), som har som formål å styrke det kommunale selvstyret. I tråd med dette er det kommunale selvstyret eksplisitt blitt lovfestet, og forholdet mellom nasjonale myndigheter og det kommunale selvstyret står beskrevet.⁹ Blant annet er det innført nye reguleringer om krav til internkontroll.

Et sentralt virkemiddel for kommunalt selvstyre er finansiering. Rammefinansiering er hovedprinsippet for kommunal finansiering, og utgjør omtrent 45 prosent av kommunens inntekter.¹⁰

I kommuneproposisjonen for 2020 står det at regjeringen over tid vil avvikle flere øremerkede tilskudd og redusere det totale omfanget av øremerking.¹¹ Tilskudd til utredning og prosjektering er blant de øremerkede tilskuddene som nå skal innlemmes i rammetilskuddet. Det vil si at kommunene står fritt til å disponere midlene, så lenge lover og forskrifter overholdes – i dette tilfellet helse- og omsorgstjeneste- og sosialtjenesteloven, og andre aktuelle lover som kan berøre utrednings- og prosjekteringsarbeidet.

1.4 Omfanget av bruken

Tilskuddet til utredning og prosjektering har vært benyttet i de fleste kommunene i Norge i perioden 2014-2018. I 107 av kommunene er det ikke registrert at tilskuddet har blitt brukt. Aurskog Høland med i overkant av 15 000 innbyggere er den største kommunen hvor tilskuddet ikke har blitt benyttet. I de andre kommunene hvor tilskuddet ikke er brukt, er det færre enn 10 000 innbyggere. De store byene utmerker seg som de største brukerne av tilskuddet. I Oslo kommune fikk 137 boliger tilslag til utredning og prosjektering i perioden 2014-2018. Noen mellomstore kommuner er også representert i toppskiktet, blant annet Karmøy og Rygge.

⁶ https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/2019_husbanken.pdf

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>

⁸ <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/dette-ma-du-vite-om-kommunereformen/>

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>

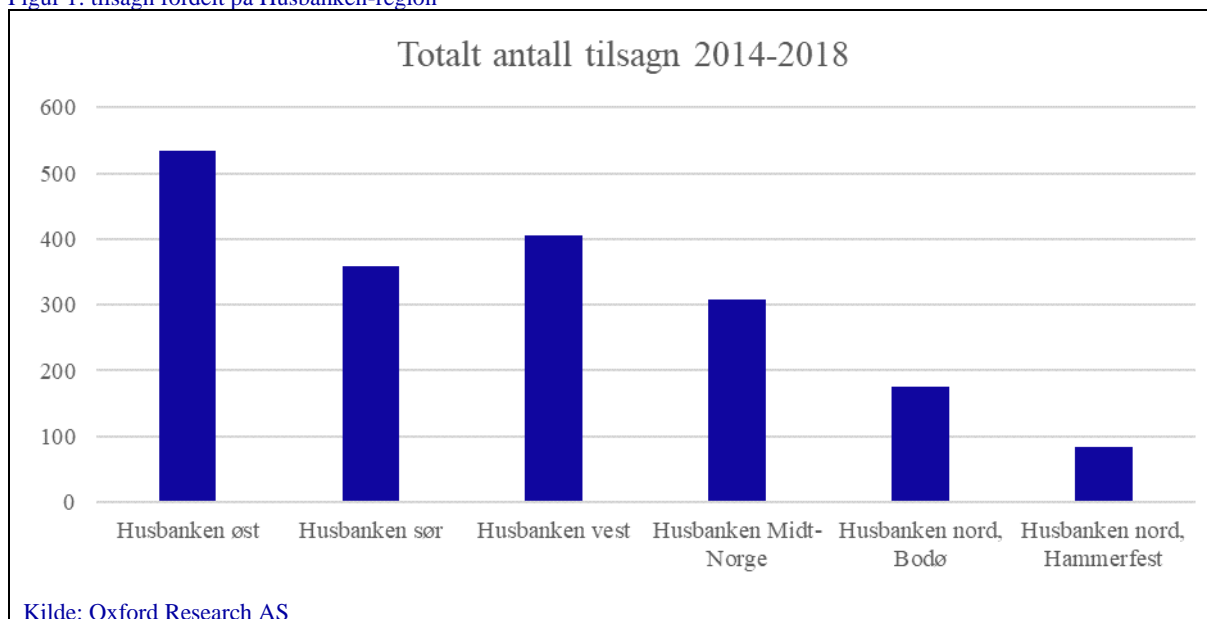
¹⁰ <https://www.husbanken.no/tilskudd/prosjektering/>

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>

1.4.1 Variasjon i Husbankens regioner

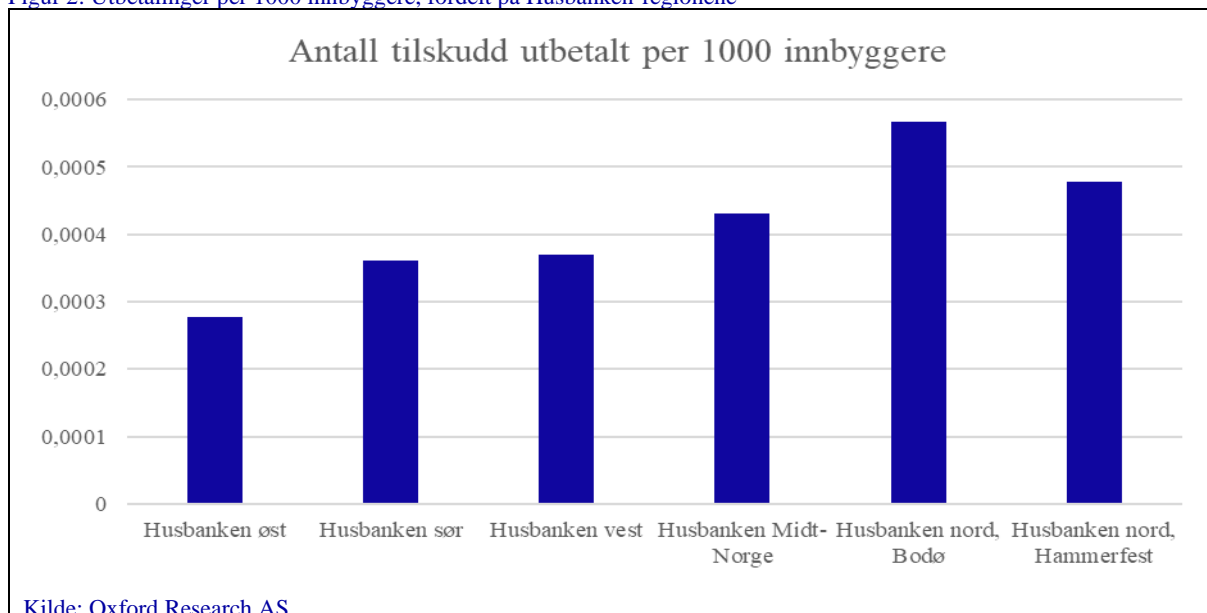
Hvis vi ser på totalt antall tilsagn for 2014 til 2018, så kan vi se at Husbanken øst har utbetalt klart flest tilskudd over denne perioden. Husbankens kontor i Hammerfest havner på den andre siden av skalaen, og har utbetalt rundt 80 tilskudd denne femårsperioden.

Figur 1: tilsagn fordelt på Husbanken-region



Husbankens regioner varierer i befolkningsstørrelse. Figuren nedenfor viser hvor mange tilskudd som er utbetalt per 1000 innbygger i Husbankens regioner over tidsperioden 2014-2018. Vi ser at forekomsten varierer omvendt proporsjonalt med regionens samlede innbyggertall. De små regionene utbetaler relativt sett flere tilskudd per innbygger. Likevel representerer ikke dette vesentlige forskjeller mellom regionene.

Figur 2: Utbetalinger per 1000 innbyggere, fordelt på Husbanken-regionene



Sammenheng mellom antall utbetalinger og kommunestørrelse

Jo flere innbyggere det er i kommunen, jo flere utbetalinger av tilskudd finner vi. Eksempelvis er det kun i 13 prosent av tilfellene utbetalt tilskudd til utredning og prosjektering i en kommune med under 2000 innbyggere i et gitt år. I en kommune med 30 000 innbyggere eller mer blir tilskuddet brukt i nesten 9 av 10 tilfeller.

Tabell 1: Tilskuddsutbetalinger per kommune per år, fordelt på innbyggertall

Utbetalt tilskudd i et gitt år, fordelt på kommunestørrelse		
	Har ikke utbetalt	Har utbetalt
Under 2000 innbyggere	86,57 %	13,43 %
2000 – 3999 innbyggere	75,87 %	24,13 %
4000 – 5999 innbyggere	68,99 %	31,01 %
6000 – 9999 innbyggere	52,54 %	47,46 %
10 000 – 30 0000 innbyggere	37,32 %	62,68 %
30 000 innbyggere og oppover	12,50 %	87,50 %
<i>Total</i>	<i>61,85 %</i>	<i>38,15 %</i>

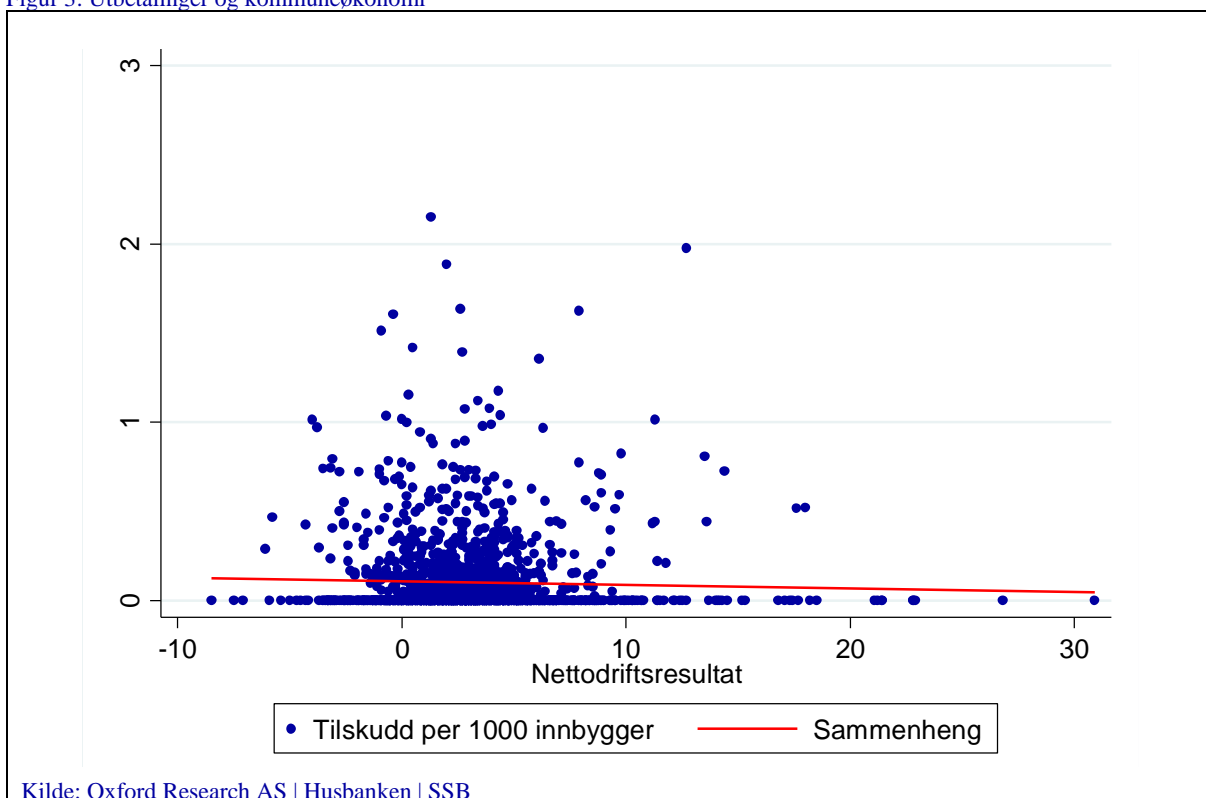
Kilde: Oxford Research | Husbanken | SSB

Merk at tabellen over ikke viser avslåtte søknader.

Sammenhengen mellom kommuneøkonomi og antall bevilgede tilskudd

Vi ser også på sammenhengen mellom kommuneøkonomien og bruken av tilskudd. Per 2019 finner vi ingen sterk sammenheng mellom kommuneøkonomi og antall utbetalinger av tilskuddet. Det er faktisk en svak, negativ sammenheng, men det kan skyldes at enkelte små, men velstående kommuner drar ned gjennomsnittet.

Figur 3: Utbetalinger og kommuneøkonomi



Kilde: Oxford Research AS | Husbanken | SSB

2. Om datakildene for denne evalueringen

Evalueringen ble gjennomført i perioden juli-november 2019. Evalueringen baserer seg på data fra kvalitative intervjuer, dokumentstudier av kommunale rapporter, strategier og statistikk fra Husbanken og Statistisk sentralbyrå. Videre ble det holdt et seminar hos Husbanken i Drammen i oktober 2019, hvor det deltok ansatte i omkringliggende kommuner. Deltakerne kom også fra andre kommuner enn de seks utvalgte kommuner i datamaterialet. Gjennom gruppediskusjoner og hypotesetesting i seminaret fikk evalueringsteamet verdifulle innspill som er hensyntatt i denne rapporten. Seminaret skal også ha tjent til å igangsette refleksjonsprosesser hos deltakerkommunene, og derigjennom øke deres bevissthet på arbeidet fra 2020.

2.1 Datakilder

Evalueringen støtter seg på et bredt sammensatt datamateriale. Vi presenterer nedenfor datakildene, og avslutter med en vurdering av datakvaliteten.

2.1.1 Dokumentstudier

Sentrale dokumenter for prosjektet har vært kommunale planer og strategier på det boligsosiale feltet. Innledningsvis var den nasjonale handlingsplanen «Bolig for velferd» viktig, sammen med det kommunale lovverket, for å få en forståelse av kommunenes rolle og forpliktelser på det boligsosiale feltet. Videre har vi benyttet oss av de ulike kommunenes relevante plan- og strategidokumenter, slik som boligsosiale handlingsplaner, samfunnsplaner og eventuelle temaplaner, som omhandler velferdsteknologi og universell utforming. Formålet har vært å supplere intervjudataene med disse dokumentene, for å få en fullverdig beskrivelse av hvordan kommunene er organisert og arbeider med tematikken. Utover dette har vi i oppstartsfasen belaget oss på eksisterende rapporter tilknyttet tilskuddsordningene, for å få en god forståelse av feltet. For eksempel Proba sin «evaluering av tilskudd til tilpasning» og Vista sin «evaluering av statens boligsosiale virkemidler».

Vi har også sett hen til veiledningsmateriell utarbeidet av Husbanken, herunder Veiviseren.no, veilederen for kommuner fra 2020, og eldre brosjyrer om tilpasning i hjemmet.

2.1.2 Intervjuer

For å oppnå en grunnleggende forståelse av Husbankens og kommuners arbeid med tilskuddet gjennomførte vi i løpet av august sju eksplorative intervjuer, med fem tilskuddsansvarlige i Husbanken og to i NAV hjelpemiddelsentralen. Vi har også drøftet problemstillingene i evalueringen med en rådmann.

Videre gjennomførte vi i perioden september-november 22 intervjuer med informanter i kommunene. Disse var i hovedsak ergoterapeuter, da vi i pilotfasen raskt forsto at ergoterapeutene har en sentral rolle i arbeidet med utredning og prosjektering av tilpasning i hjemmet. Videre intervjuet vi representanter og deltakere i kommunenes boligsosiale grupper og boligkontorene, slik som ledere av boligkontoret i kommunen, virksomhetsledere og boligsosiale rådgivere. Utvalget av informanter er

basert på en snøball-logikk, hvor vi underveis i prosessen har fått anbefalinger om hvem vi bør snakke med.

Vi har forsøkt å rekruttere både beslutningstakere, ledelse på høyere nivå, og brukere i hver kommune. I flere tilfeller har vi ikke lykket med det. Vi har intervjuet seks mottakere (innbyggere) av tilskudd til utredning og prosjektering og/eller tilskudd til tilpasning. Vi har også hatt to intervjuer med ansatte i et arkitektfirma, samt to intervjuer med interesseorganisasjoner. Avslutningsvis intervjuet vi de fire resterende regionlederne i Husbanken. Vi ønsket å intervju noen av disse sent i prosjektet, for å kunne drøfte og validere noen foreløpige funn og tanker. Vi har gjennom hele prosessen intervjuet alle de tilskuddsansvarlige i Husbanken, unntatt en, som ikke hadde mulighet til å stille til intervju.

Vi vil til slutt nevne at vi har bedt om flere intervjuer med ansatte i kommunene, men at flere har unnlatt å svare på våre henvendelser. Det var også en kommune som valgte å ikke delta.

2.1.3 Seminar hos Husbanken

I slutten av oktober arrangerte vi et seminar hos Husbanken, med deltakere fra ulike kommuner i nærområdet. Det kom totalt 19 deltakere, deriblant flere ergoterapeuter og representanter fra boligkontoret, samt noen økonomiansvarlige. Seminaret var en del av vår datainnsamling, men vi ønsket også å stimulere deltakerne til refleksjon og kunnskapsutveksling gjennom dagen, slik at de kunne utveksle råd, erfaringer og læringspunkter i tilskudsarbeidet.

2.1.4 Registerdata og statistikk

Vi har fått utlevert to datasett av Husbanken som viser antall utbetalinger og beløp til tilskudd til utredning og prosjektering og tilskudd til tilpasning på kommunenivå fra henholdsvis 2014-2018 og 2012-2018. Vi har også benyttet oss av datasett for søknad, tilsagn og utbetalinger for tilskudd til utredning og prosjektering hentet fra statistikkbanken til Husbanken. Vi har koblet disse datakildene til Statistikkbanken til SSB, der vi har benyttet oss av KOSTRA-tall på kommuneøkonomi (tabell 12134), befolkning (tabell 11342), kommunalt disponerte boliger (tabell 12008), og oversikt over bygningsmassen (tabell 06265).

Vi har for det meste krysstabulert disse statistikkildene for å avdekke eventuell samvariasjon. Vi har presentert noen av funnene grafisk. For kommuneøkonomi og antall boligblokker har vi presenter funnene i et spredningsdiagram der vi også har vist sammenhengen mellom variablene grafisk.

Det at dataene foreligger på kommunenivå gjør at iv ikke kan uttale oss om enkelte husstanders bruk av tilskuddsmidlene. Vi kan heller ikke se hvorvidt en husstand har fått flere utbetalinger eller fått midler fra flere tilskuddsordninger.

2.1.5 Vurdering av datakvaliteten

Enhver evaluering bør vurdere kvaliteten på datamaterialet. Vår overordnede vurdering er at evalueringen baserer seg på et rikt og nyansert datamateriale. Ved å kombinere ulike datakilder sikrer vi at fenomenet belyses fra flere sider. Der det ikke er samsvar mellom datakildene i hvordan kommunens arbeid beskrives, har dette gitt opphav til interessante refleksjoner og analyser.

Vi er likevel nødt til å nansere bildet av datamaterialet noe. Når det gjelder det statistiske grunnlaget for evalueringen, foreligger samtlige observasjoner på kommunenivå. Det betyr at vi ikke kan si noe om husstandene, eller om sammenhengene mellom tildelingene innad i kommunene. Hvorvidt det er den samme husstanden som har fått tilskudd til utredning og prosjektering, og deretter tilskudd til tilpasning, eller om det er to separate husstander, er ikke mulig å si med sikkerhet. Det er heller ikke kjent hva tilskuddet har resultert i hos den enkelte husstanden. De statistikkbaserte analysene i denne evalueringen må derfor tolkes med forsiktighet.

Gjennom intervjuer med svært forskjellige aktører har vi fått et godt bilde av (deler av) arbeidet i kommunene. I de fleste kommunene har vi gjennom intervjuene kunnet fange opp perspektivet til ergoterapeutene, deres ledere, og andre kommuneansatte som jobber med boligrelaterte problemstillinger. Vi har også forsøkt å belyse perspektivet til økonomiansvarlige og beslutningstakere i kommunene, men har ikke lyktes med å avtale intervjuer med disse. Konsekvensen er at intervjumaterialet i liten grad gjenspeiler beslutningstakernes perspektiver. Til en viss grad er dette kompensert for ved å benytte strategidokumenter og kommunale planer. I ett tilfelle har vi funnet større avvik mellom bildet strategidokumentene tegner, og inntrykket førstelinjeansatte har av sin egen kommune.

Gjennom intervjuperioden (september-november) har vi kunnet se en endring i informantenes kunnskap om kommunens arbeid fra 2020. I de tidlige intervjuene har kunnskapsnivået vært klart lavere enn i de senere intervjuene. Vi vurderer det som positivt for denne evalueringen at vi hadde muligheten til å gjennomføre intervjuer på et tidspunkt der informantene har oppnådd et høyere kunnskaps- og refleksjonsnivå. Et beslektet poeng her er at de tidlige intervjuforespørlene har igangsatt prosesser hos informantene. Flere av informantene var innledningsvis ikke klare over at Husbankens tilskudd skulle avvikles og erstattes med kommunale ordninger. Dette er et interessant eksempel på hvordan evaluatoren kan påvirke evalueringsobjektet. Samtidig mener vi at denne påvirkningen har vært til det beste for kommunene og evalueringen.

Vi har ikke lyktes i å rekruttere brukere i alle kommunene. Vi merker oss imidlertid at brukerne på tvers av kommunene har liknende inntrykk, og stort sett tegner det samme bildet av tilskuddet og kommunens arbeid.

I sum har det intervjubaserte datamaterialet noen skjevheter som vi har forsøkt å kompensere for etter beste evne. Samlet sett er vi fornøyde med datamaterialets omfang og kvalitet.

3. Resultater av tilskuddet

3.1 Brukernes perspektiv

Utrednings- og prosjekteringstilskuddet (og tilpasningene) har hatt betydning for tilskuddsmottakerne. Selve summen til utredning og prosjektering blir i liten grad trukket frem som betydningsfull. Det flertallet påpeker som det viktigste, er å få i gang en prosess og få gode tegninger, slik at tilpasningen blir god. Ingen av informantene har vært avhengige av utbetalt beløp, og beskriver tilskuddsmidlene mer som en «bonus».¹² Det viktige har vært å få faglig ekspertise, gode råd for prosessen videre og ikke minst en avklaring på om det er realistisk å kunne bli boende hjemme eller ikke.

«For oss var det å få tegningene som var viktigst. I forhold til om vi kunne bli boende eller ikke. Å bruke tid på denne prosessen var viktig for oss».

(Intervju med tilskuddsmottaker)

I ytterste konsekvens kunne noen av brukerne gjennomført utredningen og prosjekteringen uten tilskuddsmidlene, så lenge de fikk veiledning og bistand fra kommunen.

Gjennom intervju med et arkitektfirma blir det bekreftet at summen i seg selv har liten betydning for brukeren. Dette er ikke bare fordi det er hjelpen og veiledningen som er viktigst, men også fordi summen som brukeren mottar, sjeldent er tilstrekkelig for å dekke omkostningene. Arkitektene forteller videre at flere tilskuddsmottakere blir skuffet og overrasket når de ser utbetalingssummen fra Husbanken. Andre skyter inn midler selv, for å kunne gjennomføre prosessen slik de ønsker:

«Noen blir veldig skuffet når de ser den lave summen, mens andre skyter inn noe selv. Mange av brukerne skjønner ikke helt hva som skal til, og tror midlene fra Husbanken holder. Så møter de litt veggen og ting stanser opp før en er ferdig. Vi har laget flere forslag til folk som det aldri blir noe ut av, fordi vi har ikke midler til å hjelpe dem videre, og de har kanskje ikke ressurser til det selv heller. En søknad koster ofte mer enn midlene».

(Intervju med ansatte i arkitektfirma)

Av de som har mottatt tilskudd til tilpasning er det denne summen, sammen med tilpasningen i seg selv, som har spilt en avgjørende rolle, fordi tilskuddsmottakerne har kunnet bli boende hjemme. Det er likevel viktig at tilskuddenes betydning sees i sammenheng. Uten de gode tegningene i utrednings- og prosjekteringsfasen, får ikke tilpasningen det samme resultatet.

¹² Vi noterer oss at dette gjelder de intervjuede brukerne. Det er fullt mulig at noen brukere har opplevd tilskuddsbeløpet som avgjørende, men disse brukerne har vi ikke lyktes med å intervju.

Hvilken betydning selve tilpasningen har hatt for brukerne, er ikke undersøkt i denne evalueringen. Det er imidlertid dokumentert i en undersøkelse fra NOVA.¹³ Undersøkelsen viser at tilskuddet til boligtilpasning i de fleste tilfellene har hatt stor og vedvarende effekt på innbyggernes boligkvalitet og mulighet til å bli boende lengre i egen bolig.

3.2 Kommunens perspektiv

Når det gjelder kommunenes perspektiv på resultatene av tilskuddsordningene, er det to argumenter som går igjen. Det er påfallende hvor likt kommunene betrakter tilskuddets resultater og gevinster ved fremtidig prioritering. Først og fremst er informantene opptatt av at boligtilrettelegging vil kunne føre til økonomiske besparelser for kommunen, fordi en unngår at innbyggerne havner på institusjon – noe som vil koste kommunen mye mer, enn dersom denne personen blir boende i eget hjem. Dette argumentet er også gjengitt i stortingsmeldingen til Leve hele livet-reformen, og NIBR¹⁴ viser at økt tilgjengeligheten i norske boliger gir reduserte kostnader i (kommunale) pleie- og omsorgstjenester. Videre finner NOVA¹⁵ at det er økonomiske gevinster for kommunene knyttet til at eldre blir mer selvhjulpne i egen bolig.

Det andre argumentet som går igjen handler om at tilskuddsmottakerne, spesielt barnefamilier, skal unngå å måtte flytte, og slik opprettholde en god psykisk og sosial helse. Det er spesielt fokus på barnefamilier i spørsmålet om tilskuddets resultater. Dette fordi en godt tilrettelagt bolig vil kunne få positive konsekvenser både for barnet selv, men også for foreldrene, som på denne måten får avlastning og en enklere hverdag, enn dersom boligen ikke var tilpasset. En ergoterapeut trekker frem at mange får mye hjelp fra pårørende, og at tilpassede boliger derfor kan bidra med å avlaste dem. Det er ikke bare kostnadsbesparelser for kommunen det er snakk om.

I de tilfellene hvor innbyggere har fått tilrettelagt boligene sine, har dette hatt stor betydning. Dette poengteres av tilskuddsmottakerne selv, og kommer til uttrykk slik hos ansatte i kommunen:

«Det viktigste resultatet av tilskuddet er at folk får bo lengst mulig i sitt eget hjem. Dette vil jo spare kommunen for penger. En unngår kanskje sykehjem og omsorgsbolig. Sosialt og psykisk sett er det også godt for brukeren».

«For de få som mottar tilskudd er det nok så avgjørende. De får bli værende i boligen. Selv om beløpet ikke er så stort så kan det gjøre en forskjell».

(Intervju med ansatte på tjenestenivå)

Det er tydelig at tilpassede boliger også kan ha betydning for andre kommunale tjenester, slik som hjemmetjenesten. En ergoterapeut forteller at godt tilrettelagte boliger gjør arbeidet enklere for hjemmetjenesten, og at dårlig tilpassede boliger i verste fall kan gjøre at ikke hjemmetjenesten får gjort jobben sin ordentlig. Informanten legger til at de ved tilrettelegging har i bakhodet at sykepleiere

¹³ NOVA, Rapport nr. 12/18 Bolig i det aldrende samfunnet – Analyse av rammebetingelsene for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre

¹⁴ NIBR, Rapport 2005:17 Slik vil eldre bo - En undersøkelse av framtidige Eldres boligpreferanser

¹⁵ NOVA, Rapport nr. 12/18 Bolig i det aldrende samfunnet – Analyse av rammebetingelsene for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre

og hjelpepleiere kanskje skal inn i boligen. Derfor sørger de for eksempel for å lage litt ekstra plass, slik at hjemmetjenesten får gjort jobben ordentlig. Selv om det sjeldent er hjemmetjenesten som avdekker behovene for tilpasning, viser en ergoterapeut til at det er estimert¹⁶ at 35 prosent av boligene hjemmetjenesten besøker, burde utredes og tilpasses.

3.3 Sammenhengen med tilskudd til tilpasning

I de forrige delkapitlene har vi sett på kvalitative trekk ved de utvalgte kommunene. Her gjør vi en enkel kvantitativ øvelse med utgangspunkt i tallmateriale fra hele kommune-Norge. Vi ser på sammenhengen mellom tilskudd til tilpasning og tilskudd til utredning og prosjektering (U&P-tilskudd) de siste tre årene, på kommunenivå. Tabellen som følger, viser hvor ofte tilskuddene forekommer sammen. Det er 1184 tilfeller der det er utbetalt 1) tilskudd til tilpasning i ett år, og 2) tilskudd til utredning og prosjektering er utbetalt samme år eller i løpet av de to forgående år. Det tilsvarer rundt 40 prosent av observasjonene. I over 60 prosent av tilfellene der det er utbetalt tilskudd til utredning og prosjektering, er det også gitt tilskudd til tilpasning.

Vi har dermed en klar indikasjon på at tilskudd til utredning og prosjektering og tilskudd til tilpasning korrelerer. Vi understreker at vi ikke kan si om det er en årsakssammenheng fordi det er ukjent om det er samme husstand som har mottatt tilskuddene, eller om tilskuddene har gått til ulike husstander. Det kan også være andre faktorer som gjør at tilskuddene opptrer sammen.

Tabell 2: sammenhengen mellom tilskuddene

Sammenheng mellom utbetalt tilskudd til utredning og prosjektering og utbetaling av tilskudd til tilpasning på kommunenivå. Observasjonene er kommune-år			
	Ikke utbetalt U&P-tilskudd	Utbetalt U&P-tilskudd	Total
Ikke utbetalt tilskudd til passing	631	398	1 029
Utbetalt tilskudd til tilpasning	716	1 184	1 900
<i>Totalt</i>	<i>1 347</i>	<i>1 582</i>	<i>2 929</i>

Kilde: Oxford Research AS | Husbanken

¹⁶ Vista samfunnsanalyse og Agenda Kaupang: Rapport 2018/24 Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)

4. God praksis i forvaltningen av tilskuddsmidlene

Når vi i det videre beskriver organiseringen i kommunen, tar vi utgangspunkt i det overordnede bildet av kommunens arbeid med tilpassing, og de boligsosiale aspektene ved det. Kommunene er valgt ut basert på tildelingsstatistikken av tilskudd til utredning og prosjektering. Her har vi sett oss ut kommuner som har benyttet tilskuddet mye. Utvalget er videre basert på hvilke kommuner Husbanken har foreslått – med utgangspunkt i tanken om god praksis av tilskuddsmidlene. Vi har tatt Husbankens anbefalinger i betraktning, og valgt ut kommuner som i tillegg har hatt mye aktivitet på tilskuddsordningen.

4.1 Hvordan kommunene har organisert sitt boligsosiale arbeid

Overordnet henger arbeidet med utredning, prosjektering og tilpasning ofte tett sammen med det boligsosiale arbeidet for øvrig.

Bergen kommune

Det boligsosiale- og politiske arbeidet i Bergen er fordelt på flere ulike aktører, etater og byrådsavdelinger.

- I Byrådsavdelingen for sosial, bolig og områdesatsning (BSBO) er det flere etater med ulike roller i det boligsosiale virkemiddelfeltet. Byrådsavdelingen har ansvaret for planlegging og strategiarbeid innenfor de ulike ansvarsområdene.
- Boligetaten forvalter de individrettede ordningene – deriblant tilskudd til tilpasning.
- Etaten for sosiale tjenester har ansvaret for virkemidler, psykisk helse- og rustjenesten

Etaten for boligforvaltning, byrådsavdelingen for helse og omsorg og byrådsavdelingen for byutvikling, klima og miljø er også involvert i arbeidet¹⁷.

Det er ikke etablert noen fast struktur for arbeidet med tilskudd til utredning og prosjektering i Bergen kommune. Det ble diskutert for noen år siden å etablere en tverrfaglig boliggruppe, men kommunen har ikke ønsket dette. En av grunnene til dette er kommunens størrelse og spredningen av ergoterapeutene. Kommunen består av åtte bydeler, hvor ergoterapeutene er spredd rundt på disse. Selv om ergoterapeutene sitter i ulike bydeler har de årlige samlinger, hvor de utveksler erfaringer og diskuterer aktuelle problemstillinger. Ergoterapeutene i kommunen har videre den samme kontaktperson i boligetaten å forholde seg til. Det er kontaktpersonen som godkjenner søknadene om utredning og prosjektering, i tillegg til at han er med på hjemmebesøk til brukerne ved behov. Han har bygg-teknisk bakgrunn, og kan dermed bidra i utredningsarbeidet, med å se muligheter og begrensninger i boligen på hjemmebesøkene.

Nes kommune (i Akershus)

Det kommer frem i flere av kommunens plandokumenter at det boligsosiale arbeidet har høy prioritet, og at arbeidet er politisk forankret. Nes kommune har et tverrfaglig boligtildelingsteam som har

¹⁷ <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-sosial-bolig-og-inkludering/9130/9183/article-146336>

eksistert i flere år, bestående av ansatte fra boligkontoret, NAV, miljøarbeidertjenesten og dialog/mestring. Teamet består av seks medlemmer, som også har ansvar for tildeling av de kommunale utleieboligene. For å skape en smidigere prosess for kommunens innbyggere, jobbes det nå for at tildeling av omsorgsboliger også skal behandles i samme team.

Boligkontoret har ansvaret for å behandle Husbankens økonomiske virkemidler. Ergoterapeutene henvender seg til boligkontoret for å få avklaringer med tanke på vilkårene for lån eller tilskudd. Boligkontoret sørger for det praktiske rundt søknadsprosess, samt å fatte endelig vedtak. Midlene er individrettet, og søkers økonomi har betydning for utmåling av låne- og tilskuddsmidler.

Kommunen har flere bo- og oppfølgingstjenester. På boligkontoret er det to stillinger med tittel boligsosial konsulent, også kalt BOSO-teamet. De jobber for at flere skal bli i stand til å skaffe seg bolig, beholde bolig, samt å ha en meningsfull hverdag. Målgruppen er innbyggere som enten er uten fast bolig eller står i fare for å miste boligen. BOSO-teamet er ikke en lovpålagt tjeneste. De fatter heller ikke vedtak.

Kommunen har fokus på tverrfaglig samarbeid, og for en del år tilbake ble det fattet vedtak om å danne et tverrfaglig boligsosialt team. Teamet har et styre, og kaller inn til temadager og frokostmøter.

Kommunen jobber med tverrfaglighet og universell utforming, som de ser i sammenheng med det boligsosiale arbeidet. De har nylig utviklet en handlingsplan for universell utforming, for 2019-2022. Her har arbeidsgruppen for universell utforming en sentral rolle. Tverrfaglighet, deltakelse i nasjonale nettverk og kompetanseutvikling vektlegges. Kommunen arbeider for tiden med en boligsosial strategi som utarbeides av flere av de samme aktørene bak kommunens handlingsplan for universell utforming. Dette er en strategi for å se arbeidet i sammenheng.

Oppegård kommune

Oppegård kommune har etablert et tverrfaglig boligteam, i samspillet eiendom/boligforvaltning/byggesak og ergoterapitjenesten. Teamet har eksistert siden 2009, og er forankret på rådmannsnivå. Boligteamet trer inn i komplekse saker. Det kommer videre frem i den boligsosiale handlingsplanen for 2013-2023 at Husbankens låne- og støtteordninger aktivt skal formidles.¹⁸

Det har vært en prioritering i kommunen å se det boligsosiale arbeidet i sammenheng med universell utforming. Kommunen jobber for å etablere boliger med universell utforming, og utvikling av boliger til innbyggere med særskilte behov. I 2017 ble det også vedtatt en strategi for velferdsteknologi.¹⁹ I kommuneplanen for Oppegård kommune for 2011-2022 er et av satsningsområdene å legge til rette for at eldre kan bo i egen bolig så lenge som mulig. Her identifiseres velferdsteknologi som et viktig steg på veien.

Skien kommune

Skien arbeid med den boligsosiale handlingsplanen for 2015-2019 utgjør et av delprosjektene i Boligsosialt utviklingsprogram. Programmet er forankret hos rådmannen, og programmets styringsgruppe har bestått av rådmannen og hans ledergruppe. Det har vært nedsatt fire tverrfaglige arbeidsgrupper bestående av ansatte i kommunen både på leder- og tjenestenivå. Hovedmålet med

¹⁸ <https://www.oppegard.kommune.no/planer-og-rapporter.430224.no.html>

¹⁹ <https://haugalandvekst.no/velferdsteknologi/om-prosjektet/>

arbeidet er å bedre sammenhengen og samarbeidet mellom kommunalområdene i kommunen som arbeider med boligsosiale utfordringer. Som en del av dette, skal ansvars- og rollefordelingen rundt de boligsosiale oppgavene gjennomgås. Foreløpige tiltak er å etablere en mer hensiktsmessig organisering mellom NAV, «helse og velferd» og «eiendomsenheten». Blant annet skal det drøftes hvorvidt ansvaret for tilskudd til tilpasning, som tidligere har vært plassert under «eiendom», nå skal plasseres under tjenestekontoret. Tanken bak dette er å se tilskudsarbeidet mer i sammenheng med helse og omsorg.

Videre er det implementert en arena for identifisering av boligbehov. Dette er en tverrfaglig gruppe, bestående av ledere fra «helse og velferd» og eiendomsavdelingen. Her diskuteres for eksempel bruk av kommunale boliger og sykehjemsplasser. Målet er å identifisere behov hos innbyggerne og utforme nye boliger i henhold til disse. Det står videre i handlingsplanen at Skien kommune bør *«etterstrebe å bruke i så stor grad som tildelingene tilsier andre statlige virkemidler i det boligsosiale arbeidet. Dette omfatter Tilskudd til etablering og Boligtilskudd til tilpasning»*.

Med bakgrunn i økt behov for boligtilrettelegging for eldre, som følge av demografiske endringer, og behov for korrigering av botilbud til andre brukergrupper, er det i kommunedelplanen vedtatt at det skal utarbeides en temaplan om boligtiltak til helse og omsorgsformål («Melding om boligtiltak – Helse- og omsorgsformål 2019-2030»). Målet er at folk skal kunne bo hjemme lengst mulig. Det kommer frem i «Kommunedelplanen Helse og omsorg 2016-2025» at mennesker med nedsatt funksjonsevne er en prioritert gruppe. Det legges opp til at brukerne i større grad skal kunne klare seg selv i eget hjem, blant annet gjennom bruk av velferdsteknologi. Et satsningsområde mot 2030 er å fortsette tilrettelegging av private boliger.²⁰

Stavanger kommune

Stavanger kommune etablerte boligkontoret i 2016, hvor formålet var å utvikle en helhetlig forvaltning av de boligsosiale virkemidlene i kommunen. Slik skal brukerne kun ha ett sted å forholde seg til, enten det gjelder startlån, bostøtte og tilskudd. Et annet viktig ansvarsområde for boligkontoret er å behandle søknader fra innbyggere som trenger kommunal bolig. Arbeidet er samlokalisert med Stavanger boligbygg, som er et kommunalt foretak, med ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger. Foretaket har også ansvar for at det bygges selvbygger- og etablererboliger. Boligkontoret arbeider også for å etablere et godt samarbeid med aktuelle virksomheter internt og eksternt. Det jobbes for å etablere hensiktsmessige samhandlingsarenaer med helse- og sosialkontorene, NAV-kontorene, Rehabiliteringsseksjonen og Flyktningseksjonen.

Det foregår et samarbeid mellom boligkontoret, staben i helse og velferd og ergoterapeutene i kommunen (som er en bydekkende fysio- og ergoterapitjeneste, organisert under helse og omsorg). Gruppen har faste møter noen ganger i året, hvor både enkeltsaker og mer overordnede forhold diskuteres. For eksempel diskuterer boligrådgivningsgruppen nå hvordan de nye retningslinjene for tilskudsarbeidet skal utformes fra 2020, i henhold til tildelingskriterier og prioritering. Den tverrfaglige boliggruppen, med representanter fra både tjenestenivå og politisk nivå i kommunen, skaper en bedre helhetlig forståelse og prioritering av arbeidet. For eksempel er ansatte i staben til helse og velferd delaktige i utformingen av boligsosiale handlings- og strategiplaner. Det overordnede boligsosiale perspektivet kan slik formidles videre til ergoterapeutene, på samme måte som at

²⁰ <https://www.skien.kommune.no/globalassets/kommunikasjon/saker/melding-boligtiltak-kommunalomradet-helse-og-velferd--ny-forside1--v.-kom.pdf>

ergoterapeutene kan gi innspill på deres situasjon i møte med brukere, om behov og systemutfordringer.

Karmøy kommune

Karmøy kommune har etablert en boliggruppe bestående av virksomhetsleder, en konsulent og en boligsosial rådgiver fra boligkontoret, avdelingslederen for boligdrift, sektorsjefen for eiendom, rådgiver for teknisk sjef i staben, sektorsjef for helse, virksomhetsleder for bestillerkontoret, sektorsjefen i staben for helse og omsorg, virksomhetsleder for rus- og psykiatritjenesten og to avdelingsledere fra NAV. Boliggruppen har et overordnet syn på det boligsosiale arbeidet, og er ikke involvert i den enkelte saksbehandlingen.

Kommunen har også en samarbeidsgruppe bestående av fysio- og ergoterapitjenesten og bestillerkontoret. Disse har jevnlig samarbeidsmøter med boliggruppen, blant annet for å avdekke behov og gjennomgå enkeltsaker. Det står i kommunens boligsosiale handlingsplan for 2018-2023 at det etter 2020 skal arbeides for å sikre tilgjengelige tilskuddsmidler. Fordi Karmøy frem til nå har vært programkommune, vil de etter 2020 oppleve et omfattende kutt i tilskuddsmidler.²¹ For å sikre prioritering best mulig fremover vil kommunen derfor øke møtehyppigheten mellom de nevnte aktørene, og mest sannsynlig gå bort fra fortløpende saksbehandling. Søknadene vil i stedet bli behandlet på samme tidspunkt, etter utløpt søknadsfrist.

I «Plan for heldøgnsomsorg i Karmøy kommune 2016-2026» står det at kommunen skal tilrettelegge for at alle mennesker med hjelpebehov skal kunne bo hjemme så lenge de evner og ønsker. Kommunen skal på bakgrunn av dette jobbe strategisk for å utvikle en framtidrettet og god helse- og omsorgstjeneste. Det står videre at kommunen skal gjøre eksisterende boliger og omgivelser funksjons- og aldersvennlige gjennom universell utforming, og ta i bruk velferdsteknologi som kan bidra til økt trygghet, bedre mestringsevne og gi tilgang på informasjon og veiledning. Tanken er at satsning på egenmestring og selvstendige brukere skal kunne bidra til å redusere behovet for heldøgnsomsorg. Karmøy kommune er engasjert i det interkommunale prosjektarbeidet for velferdsteknologi på Haugalandet. Et av prosjektmålene er å gi brukere mulighet til å bo lengst mulig hjemme.²²

Kommunen har løftet den boligsosiale handlingsplanen så den har kommet på dagsordenen i flere områder av kommunen. Kommunen arbeider nå med å integrere den boligsosiale handlingsplanen med kommunens samfunnsplan. Strategien bak dette er å skape eierskap til den boligsosiale handlingsplanen hos flere deler av kommunen. Mer konkret har boligkontoret bedt alle de involverte aktørene om å komme med innspill til planen.

4.2 Identifisering av behovet for tilpasning

Kun to av seks kommuner arbeider for å identifisere behov og etterspørsel for boligtilrettelegging på systemnivå. Som vi vil komme inn på senere, er det ergoterapeuten i kommunen som avdekker disse behovene, i kontakt med brukeren. Rekruttering av husholdninger til å benytte tilskuddet forekommer i liten grad. Tilskuddet blir som regel gjort kjent gjennom ergoterapeuten og overfor brukere som er i

²¹ <https://www.karmoy.kommune.no/content/uploads/2018/08/Boligsosial-handlingsplan-2018-2023-1.pdf>

²² <https://haugalandvekst.no/velferdsteknologi/om-prosjektet/>

kontakt med kommunen fra før av. Vi finner ikke strukturer eller systematiker for at tilpasningsbehovene som hjemmetjenesten eventuelt identifiserer i boligene, fanges opp og følges opp.

Vi vil i denne sammenhengen vise til en studie²³ som estimerer at 35 prosent av boligene hjemmetjenesten besøker, har fysiske hindre med betydning for brukerens hjelpebehov.

4.2.1 Hvordan kommuner gjør tilskuddet kjent

Våre data viser at brukerne blir kjent med tilskuddsordningen gjennom ergoterapeuten sin. Det er med andre ord brukere som er i kontakt med kommunen fra før, som søker om tilskudd til utredning og prosjektering.

Når det gjelder å informere de øvrige innbyggerne gjør flere kommuner dette via sin nettside, men de færreste har noen bevisst strategi for å markedsføre tilskuddet utover dette. En kommune forteller at de opplever at kjennskap til ordningen blir «spredd av seg selv», og kommunen har derfor ikke hatt noe behov for aktiv markedsføring. Andre informanter fra kommunene påpeker det lave søknadstallet på tilskudd til utredning og prosjektering, og mener de bør begynne å jobbe mer aktivt for å gjøre brukerne kjent med tilskuddsordningen. To kommuner driver markedsføring av tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning, gjennom en årlig kunngjøring i lokalavisen. Dette beskriver informantene fra kommunene som vellykket, og de har mottatt flere søknader om tilskudd til etablering og tilpasning de årene de har gjort dette. Sammenlignet med søkertallene til de andre casekommunene, er disse høyere hos kommunene som har markedsført i lokalavisen. En annen kommune nevner at de har tanker om å markedsføre tilskuddet til utredning og prosjektering fra 2020. På tross av lav aktivitet rundt tilskudd til utredning og prosjektering i noen kommuner er det andre som har tatt grep for å kartlegge tilretteleggingsbehov og øke innbyggernes kjennskap til ordningen. Gode eksempler på dette er praksisen i Stavanger og Karmøy kommune:

Stavanger kommune har etablert et tilbud med navn «forebyggende hjemmebesøk», hvor det tilbys hjemmebesøk til alle som fyller 80 år og ikke mottar kommunale tjenester fra før. Hensikten er at de eldre skal få muligheten til å bli boende hjemme så lenge de ønsker det. I denne forbindelse diskuteres muligheten for tilrettelegging eller vurdering av flytting – avhengig av innbyggerens eget ønske.

Karmøy kommune har etablert en samarbeidsgruppe bestående av fysio- og ergoterapitjenesten og bestillerkontoret. Disse har jevnlig samarbeidsmøter med boliggruppen, blant annet for å avdekke behov for boligtilpasning.

(Eksempler på metoder for kartlegging av boligtilpasningsbehov)

Flere ergoterapeuter trekker frem de store summene den norske befolkningen bruker på oppussing årlig. Basert på dette mener de flere burde benytte oppussing til å samtidig gjøre nødvendige tilpasninger for fremtiden. Her er det manglende kunnskap hos innbyggerne, rundt begreper som boligtilpasning og universell utforming som er problemet, påpeker ergoterapeutene. På tross av denne

²³ Vista samfunnsanalyse og Agenda Kaupang: Rapport 2018/24 Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)

bevisstheten rundt viktigheten av boligtilpasning, gjør kommunen lite for å markedsføre tilskuddene til utredning, prosjektering og tilpasning.

4.2.2 Integrering av tilskuddsmidlene i kommunalt arbeid

Flertallet av informantene i kommunene har vanskeligheter med å skille arbeidet med tilskudd til utredning og prosjektering fra de andre boligsosiale virkemidlene. De har et helhetlig blikk på tilpasningsarbeidet, og grenseflatene fra en ordning til en annen er i mange tilfeller uklare. Det varierer på den annen side hvor *bevisste* kommunene er i å se tilskuddene og det boligsosiale arbeidet i sammenheng. Noen kommuner har jobbet for å se arbeidet mer helhetlig, for eksempel ved å koble de tilskuddsordningene (herunder tilskudd til utredning og prosjektering) opp mot arbeidet med universell utforming og velferdsteknologi. Kommunene med strategiske planer for universell utforming og velferdsteknologi har også boligsosiale grupper bestående av aktører på ulike nivå og fagområder. I boliggruppene med aktører på politisk nivå er den boligsosiale politiske forankringen sterkere. Her er strategien for det arbeidet med boligtilpasning mer helhetlig og overordnet. I de boligsosiale gruppene i disse kommunene ses store områder (for eksempel velferdsteknologi og boligtilpasning) i sammenheng, fremfor at det kun diskuteres enkeltsaker. Det finnes også boliggrupper som både diskuterer enkeltsaker og strategiske spørsmål, og noen kommuner har ulike boliggrupper med ulike ansvarsområder.

Karmøy har løftet den boligsosiale handlingsplanen så den har kommet på dagsordenen i flere områder av kommunen. Kommunen arbeider nå med å integrere den boligsosiale handlingsplanen med kommunens samfunnsplan. Strategien bak dette har vært å skape eierskap til den boligsosiale handlingsplanen hos flere deler av kommunen. Mer konkret har boligkontoret bedt alle de involverte aktørene om å komme med innspill til planen. Dette har bidratt til ansvarliggjøring og økt fokus på det boligsosiale arbeidet.

Nes kommune har et boligsosialt team og et tildelingsteam hvor det sitter representanter fra politisk- og ledernivå. De ser det boligsosiale og arbeidet med universell utforming i sammenheng. Det er den samme aktørgruppen som har utarbeidet kommunens to planer i forbindelse med dette, for å kunne se arbeidet i sammenheng. Kommunen har også opprettet en arbeidsgruppe for universell utforming.

(Eksempler på forankring av arbeidet)

Videre illustrerer følgende sitat fra en førstelinjeansatt i en kommune dette godt:

«Bevissthet om universell utforming er et premiss for å lykkes med boligsosialt arbeid».

(Ansatt på tjenestenivå)

Kommunenes tilpasningsarbeid er i liten grad integrert med andre kommunale tjenester. Utover at informantene erkjenner at godt tilpassede boliger gjør hjemmetjenestens jobb enklere, foreligger det ikke noe utbredt samarbeid. Noen kommuner har representanter fra NAV og aktører som er involvert i arbeidet med kommunale boliger i boliggruppene, men dette betyr ikke at det foregår et operativt

samarbeid på tjenestenivå. Her er det snakk om mer uformelt samarbeid og rådgivning i enkeltsaker, ved behov.

Hittil har arbeidet med tilskudd til utredning og prosjektering hatt liten plass i kommunenes rutiner for planlegging, søknadsbehandling og utbetaling. Alle kommunene har en boligsosial handlingsplan, og noen har strategiske planer, med fokusområder som velferdsteknologi og universell utforming. Tilskuddet til utredning og prosjektering er imidlertid lite omtalt i disse planene. Ingen av kommunene har rutiner og retningslinjer for arbeidet med tilskuddet beskrevet i slike planer. Dette er derimot noe flere av kommunene har begynt å se nærmere på – med sikte mot 2020.

4.2.3 Boligmassen

Vi har undersøkt om det er en sammenheng med tilskudd til utredning og prosjektering, og strukturen på boligmassen i kommunen. Data om antall utbetalinger til tilskudd og prosjektering fra Husbanken er koblet sammen med SSBs boligstatistikk om antall bebodde og ubebodde boliger etter boligtype²⁴. SSB skiller mellom eneboliger, tomannsboliger, rekkehus, kjedehus og andre småhus, boligblokk, bygning for bofelleskap og andre bygningstyper.

Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlig antall eneboliger, boligblokker, og alle typer boliger etter antall utbetalinger av utredning- og prosjekteringstilskuddet i perioden 2008 til 2018. Noen av kommunene har ikke tall på boligmassen og er derfor utelukket fra tallmaterialet.

Vi finner at det er flere utbetalinger i kommuner med flere boliger. Videre ser vi også at i alle kommuner unntatt kommuner med 19 eller flere utbetalinger er det flere eneboliger enn boligblokker.

Det er i kommuner med flere boliger i boligblokker enn eneboliger at vi finner flest utbetalinger. Det er imidlertid ikke kjent hvilken type bolig utbetalingene har vært knyttet til – om tilskuddet er brukt på boliger i blokk, eller om tilskuddet også i disse kommunene har gått til eneboliger.

Tabell 3: utbetalinger og sammensetning i boligmassen

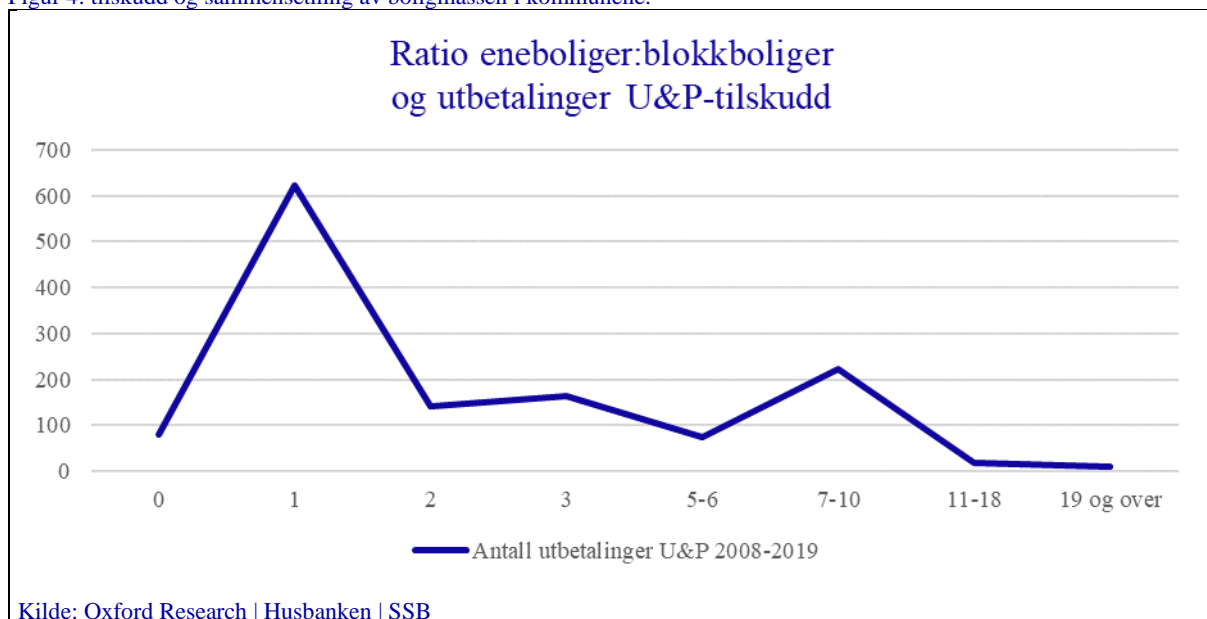
Antall utbetalinger 2008-2018	Antall eneboliger (gjennomsnitt)	Antall boliger i boligblokk (gjennomsnitt)
0	1236	21
1	1180	44
2	1340	47
3	1974	121
5-6	2446	266
7-10	3134	470
11-18	4362	946
19 og over	9545	10562
Total	3238	1615

Kilde: Oxford Research | Husbanken | SSB

²⁴ SSB. «06265: Boliger, etter bygningstype (K) 2006 – 2019». <http://www.ssb.no/statbank/table/06265>

Hvis vi ser på forholdet (ratio) mellom antall eneboliger og antall boliger i boligblokker, finner vi at jo høyere forholdstallet mellom eneboliger og antall boliger i boligblokker er, jo færre utbetalinger av tilskuddet er det i kommunen. Ratioen fremgår av figuren nedenfor. I kommuner med mange utbetalinger er det som oftest et lavt forholdstall mellom eneboliger og blokkboliger, det vil si at det er mange boligblokker i forhold til eneboliger i slike kommuner.

Figur 4: tilskudd og sammensetning av boligmassen i kommunene.



4.3 Kommunens rolle i utredningen og prosjekteringen

Våre data viser tydelig at det er ergoterapeutene som har den mest sentrale rollen i prosessen med utredning og prosjektering. Dette gjelder både i forkant, underveis og i etterkant av utrednings- og eventuelt tilpasningsprosessen. I de kommunene som har boligrådgivningsgrupper (som en del av boligrådgivningstjenesten), er ergoterapeutene en del av disse.

Et typisk forløp er at ergoterapeuten i første omgang gjør brukeren oppmerksom på muligheten om å søke tilskudd til utredning og prosjektering. Den prioriterte målgruppen til flertallet av kommunene er barnefamilier og barn med nedsatt funksjonsevne. Disse er ofte i kontakt med kommunen fra før, og blir på denne måten kjent med tilskuddet. Etter at ergoterapeuten har informert om tilskudd, avhenger det av brukerens behov, hvor mye hjelp og veiledning som gis underveis i prosessen. Dersom brukeren har behov for det, stiller ergoterapeuten seg til rådighet med å bistå i søknadsprosessen. I andre kommuner er det rådgivere fra boligkontoret som bistår med søknaden. Alle tilskuddsmottakerne vi har intervjuet har fått den hjelpen og oppfølgingen de har hatt behov for underveis.

Når det gjelder selve utredningen er det ergoterapeuten eller annet fagkyndig personell fra kommunen som er med på hjemmebesøk for å utrede. I en eventuell prosjekteringsprosess er det opp til

tilskuddsmottaker selv å finne egnet fagpersonell, dersom det for eksempel er behov for arkitekt. Kommunen har ikke lov til å anbefale fagpersonell overfor tilskuddsmottaker. Kun en av kommunene har egen arkitekt som benyttes i prosjekteringsprosessen. Når tilskuddsmottaker har funnet fagkyndig personell, for eksempel et byggefirma, utbetaler Husbanken pengene direkte hit.

Ingen av kommunene har rutiner for oppfølging av tilskuddsmottakere, etter at boligen er ferdig utredet og/eller tilpasset. Likevel har brukerne vi har intervjuet vært i kontakt med kommunen i ettertid, fordi de hadde en relasjon til ergoterapeuten fra før. I prosessen med tilpasning av boligen har ergoterapeutene og representanter fra boligkontoret også bistått bruker ved behov. I hovedsak med søknadsskriving og annen veiledning, da kommunen ikke har egne fagfolk til å gjøre selve tilpassingsjobben, og da de ikke kan anbefale og hjelpe med å kontakte fagkyndige.

4.4 Forhold som fremmer og hemmer god praksis

Evalueringen viser at arbeidet med tilskudd til utredning og prosjektering er et komplekst felt, som er tett integrert i arbeidet med boligtilpasning, og det overordnede boligsosiale arbeidet, hvor elementene virker i et samspill og er gjensidig forsterkende. Som nevnt har flere informanter fra kommunene vanskeligheter med å skille arbeidet med de ulike boligsosiale tilskuddsordningene fra hverandre, da tilskuddsmidlene henger sammen. For å besvare hvilke forhold som fremmer og hemmer god praksis er det nødvendig å se arbeidet med tilskuddet til utredning og prosjektering i en større kontekst i kommunen. Her er det både formelle elementer, som organisering og politisk forankring av arbeidet, så vel som uformelle elementer, som ildsjeler og samarbeidskultur, som spiller inn. Det er også viktig å påpeke at de formelle og uformelle elementene ikke nødvendigvis trenger å samsvare. Kommunen kan for eksempel ha utarbeidet en strategisk plan for arbeidet med tilskuddet, som ikke følges opp i praksis, eller de kan ha en boliggruppe, hvor partene sjeldent treffes og benytter seg av hverandre. Det kan også være flere veier til målet om godt arbeid med tilskuddet, avhengig av arbeidets og kommunens kontekst. På tross av dette finner vi, basert på våre intervjudata, forhold som fremmer (og hemmer) en god praksis av tilskuddet til utredning og prosjektering.

4.4.1 Organisering og prioritering av arbeidet

Det første forholdet som varierer mellom kommunene er organiseringen av arbeidet med tilpasning av boliger, herunder arbeidet med tilskudd til utredning og prosjektering. Alle kommunene unntatt en, har etablert en form for tverrfaglig boliggruppe. Noen kommuner har flere boliggrupper, som kan bestå av flere av de samme aktørene, eller grupper hvor én jobber med enkeltsaker og den andre med strategiske spørsmål. Andre kommuner har en boliggruppe hvor de kan diskutere overordnede spørsmål, så vel som enkeltsaker. Uavhengig av boliggruppens sammensetning, er informantene samstemte i at det boligsosiale arbeidet er et felt som krever samarbeid. En trenger ulike typer kompetanse for å kunne bistå brukerne på en god måte. En informant som har jobbet i kommunen fra lenge før de etablerte boliggruppen beskriver boliggruppen som fremmede for godt samarbeid:

«Etter at vi fikk boligteam opplever jeg at samarbeidet har vært mye lettere, for da har vi definert at vi skal samarbeide, så det synes jeg foregår på en veldig god måte. Tidligere var det ikke like lett».

(Ansatt på tjenestenivå i kommunen)

Det varierer også hvilke aktører som sitter i boliggruppene. En gjenganger er at fysio-/ergoterapitjenesten og aktører fra helse og velferd/ helse og omsorg er representert. I tillegg sitter det typisk en eller flere representanter fra kommunens boligkontor. Det varierer videre om det er representert aktører fra ulike nivå i kommunen i boliggruppen(e). Som nevnt tidligere er det i flere kommuner representanter fra politisk/ ledernivå i de boligsosiale gruppene. Eksempler er representanter fra staben eller ledere innenfor helse og velferd, NAV eller boligkontoret. I disse gruppene er fokuset mer strategisk, og det jobbes mer med boligsosiale og strategiske planer i disse kommunene, enn i kommunene hvor det ikke er representert aktører fra politisk/ ledernivå i boliggruppene.

Informantene i kommunene som har boliggrupper med representanter fra politisk/ ledernivå, trekker dette frem som en styrke for det boligsosiale arbeidet. Årsaken er at en slik gruppesammensetning skaper økt gjensidig forståelse for hverandres situasjon, og et økt fokus på arbeidet. Ergoterapeutene kan komme med innspill til aktørene som utformer boligsosiale planer, samtidig som at ergoterapeutene får innblikk i arbeidet på overordnet nivå. Under følger to eksempler på kommuner som har etablert et samarbeid mellom aktører på ulike nivå:

Stavanger kommune har representanter fra tjenestenivå og politisk nivå i boliggruppa. For eksempel er ansatte i staben til helse og velferd delaktige i utformingen av boligsosiale handlings- og strategiplaner. Denne helhetlige forståelsen kan formidles videre til ergoterapeutene, på samme måte som at ergoterapeutene kan gi innspill på deres situasjon i møte med brukere.

Karmøy kommune har aktivt løftet den boligsosiale handlingsplanen, slik at den også har kommet mer på dagsorden i andre deler av kommunen. Planen ble rullert ut under utarbeidelsen, slik at alle parter av boligkontoret (teknisk, eiendom og helse) måtte komme med innspill. Dette har ansvarliggjort dem og skapt et eierskap til arbeidet.

(Eksempler på organisering og prioritering av tilskudsarbeidet)

En ergoterapeut beskriver nærmere hvorfor denne sammensetningen av aktører oppleves som positiv:

«Boligtildelingsteamet består av representanter fra ulike nivå i kommunen. Det som er bra, er at vi som tildeler boliger og representerer brukerne får et helhetlig syn på ting. Så har vi faste møter hver måned. Vi får saker på forhånd og beslutter dem i møtene. Det boligsosiale teamet jobber direkte ut mot brukerne og kartlegger, mens vi beslutter».

(Ansatt på tjenestenivå i kommunen)

Der hvor boliggruppen er forankret på rådmannsnivå trekkes dette også frem som en styrke. Under følger et eksempel på en kommune med slik forankring av boligteamet:

Oppegård kommune etablerte i 2009 et boligteam for komplekse boligsaker. Teamet er forankret på rådmannsnivå og har vist seg å bedre samarbeidet og gjøre arbeidet på feltet mer strukturert. Kommunen har som følge av dette hatt tradisjon med å prioritere arbeidet, noe informantene også trekker frem som en styrke. Ergoterapeutene er dedikerte og har fått til et godt samarbeid.

(Eksempel på politisk forankring av boliggruppa)

Selv om de fleste kommunene har organisert tverrfaglige boliggrupper, er praksisen i disse boliggruppene ulik, og det varierer hvor mye boliggruppene faktisk benyttes. En indikator på bruk av boliggruppa er møtehyppighet. Er det etablert faste møtepunkter for representantene i gruppa? Og hvor hyppig arrangeres det møter? Informantene fra boliggruppene som praktiserer faste møter beskriver møtene som nyttige og verdifulle. I kommunene hvor boliggruppa har faste møtepunkter, er kommunikasjonen og informasjonsflyten mellom de ulike fagområdene og nivåene utover møtene også god. Et eksempel på slikt samarbeid finner vi i Karmøy kommune:

Kommunen har en boliggruppe som jobber overordnet, i tillegg til en samarbeidsgruppe mellom fysio- og ergoterapitjenesten og bestillerkontoret. Disse to gruppene arbeider også på tvers, gjennom hyppig møtevirksomhet. Dette har bedret kommunikasjonen innad i kommunen.

(Eksempel på organisering av tilskudsarbeidet)

En informant beskriver det velfungerende samarbeidet i deres boligsosiale gruppe:

«Det boligsosiale teamet blir bedre og bedre. Teamet har eksistert lenge, men utvikler seg underveis. Vi har faste frokostmøter annenhver måned. Samarbeidet fungerer godt».

(Ansatt på tjenestenivå i kommunen)

I kommuner hvor det ikke er etablert faste møtepunkter nevner informantene dette som et savn. Der er det «hver ergoterapeut for seg selv», og selv om de kjenner hverandre og vet hvem de kan kontakte ved behov, etterspørres likevel flere samlingspunkter for dem som er involvert i arbeidet:

«Det kunne vært smart med samlinger om hvordan ting er løst på en lur måte. Det hadde vært fint. Eller kurs og konferansedager om hvordan man kan gjøre boliger egnet for ulike brukergrupper. Heve blikket fra enkeltboliger til å se ting i større sammenheng».

(Ansatt på tjenestenivå i kommunen)

4.4.2 Kompetanse

Det andre punktet som skaper stor variasjon, og som har positiv innvirkning på arbeidet, er hvorvidt det sitter representanter fra bygg/teknisk avdeling i boliggruppen. En utfordring samtlige informanter fra kommunene påpeker, er mangelfull byggteknisk kompetanse i forbindelse med utrednings- og prosjekteringsarbeidet. Grunnen til at det etterspørres mer av denne kompetansen er at ergoterapeuten selv ikke har kunnskap om byggtekniske forhold. Dersom det sitter personer med byggteknisk kompetanse i boliggruppen, vil det være enklere for ergoterapeutene å få tilgang til denne kunnskapen. Dette er nødvendig, fordi ergoterapeutene er med på utredningsbesøkene hos brukerne i første omgang. Å få muligheten til å rådføre seg med personer med byggteknisk kompetanse, ville i denne forbindelse sikre god kvalitet på utredningene.

Av de kommunene som har en slik praksis (samarbeid med bygg/teknisk) opplever informantene at samarbeidet innad i kommunen fungerer bedre, og brukerne i disse kommunene har en bedre opplevelse av utrednings- og prosjekteringsprosessen. For eksempel har noen kommuner egen arkitekt. Dette er et forhold som fremmer godt arbeid med tilskuddet. Det blir enklere for ergoterapeuten å skrive søknaden og foreta hjemmebesøk, samtidig som at brukeren slipper å finne en arkitekt selv, og utredningsjobben blir grundig gjort. Dette gir gode tegninger og avklaringer, som blir viktige for den videre prosessen.

«Teknisk kompetanse og arkitektkompetanse er helt nødvendig. Det finnes i kommunen, men er organisert i helt andre avdelinger. Vi har prøvd å bygge opp et samarbeid på tvers, og vi har vært på vei for å få det til, men vi har ikke fått det helt til».

«Jeg kunne ideelt sett ønske meg en med byggteknisk kunnskap inn i gruppa, som også kan være med ut i boliger å se. Slik det er i dag står bruker fritt til å velge arkitekt/ byggmester- med noe ulikt resultat. Jeg har for eksempel en sak nå hvor snekker har gjort en dårlig jobb».

(Intervjuer med ergoterapeuter i to kommuner)

En annen grunn til at det etterspørres et fast kontaktpunkt til byggteknisk kompetanse, fremkommer i sitatene under. At brukerne står fritt til å velge byggteknisk fagpersonell gir varierende resultater på de utredede – og senere tilpassede boligene. Dette er fordi tilskuddsmottakerne må finne egnet

fagpersonell selv, og da det ikke er alle som har like mye tid og ressurser tilgjengelig, kan resultatene bli varierende. Flere informanter i kommunene poengterer også at det ikke er alle byggt tekniske firmaer som har like mye erfaring med å utrede og prosjektere boliger i forbindelse med funksjonsnedsettelse, og at det derfor ville være en fordel for ergoterapeutene å ha fast fagpersonell til arbeidet, i og med at ergoterapeutene ikke har lov til å komme med konkrete anbefalinger til firmaer.

Det kommer frem gjennom brukerintervjuene at jobben med å finne egnet fagpersonell oppleves som belastende, i en ellers tung prosess, og at bedre hjelp og veiledning her ville ført til en bedre opplevelse av prosessen:

«Takket være bygmestrene som forsto behovene til sønnen vår, og ikke bare det byggt tekniske, gikk alt fint. Jeg tenker det er lurt at kommunen finner gode bygmestre. Dette er helt annerledes for bygmestre enn andre «vanlige» oppdrag».

«Hvis kommunen hadde sagt: «Vi finner et byggefirma», hadde dette utgjort en enorm forskjell. Kommunene skulle hatt noen faste i bygg/ teknisk som kunne hjelpe».

«Jeg kunne tenke meg at det var en person fra kommunen som ordnet det praktiske. Jeg måtte selv ordne med å finne folk til å gjøre jobben».

(Intervjuer med tre tilskuddsmottakere)

Mangel på byggt teknisk kompetanse og konkret rådgivning på dette området er noe tilskuddsmottakerne og informantene i kommunene trekker frem som en barriere og et mulig forbedringspotensial hos kommunen. At kommunen enten har egne folk til å gjøre utrednings- og prosjekteringsjobben, eller at de ansatte i kommunen kan anbefale bygg/ teknisk personell, som de vet har erfaring med denne typen utredninger, er ønskelig.

4.4.3 Kontakt med boligkontoret

Et annet forhold som fremmer godt arbeid med tilskuddet, er faste kontaktpersoner for ergoterapeutene på boligkontoret. Det samme gjelder faste kontaktpersoner opp mot Husbanken. I flere kommuner er dette den samme personen. Ergoterapeutene trekker frem godt samarbeid med kontaktpersonen på boligkontoret som en styrke i arbeidet:

«Vi har et godt samarbeid med kontakten på boligkontoret, som gir klare signaler og er i kontakt med brukere. Hun er lett å kontakte og er en god støtte».

«Vi har en kontaktperson overfor Husbanken, som tar seg av det overordnede, hvor mye vedkommende kan få i tilskudd og kikker på husstandens økonomi. Hun ordner alt det praktiske. Dette fungerer veldig bra».

(Intervju med to ansatte på tjenestenivå).

En informant beskriver videre det gode samarbeidet som er etablert med boligkontoret:

«Boligkontoret har vært veldig imøtekommende for samarbeid og for vår faglige tilnærming. De har vist en sterk vilje til å lytte til våre synspunkter når det gjelder utforming av bolig og nytte for brukeren. De blir ofte med på befaringer også – for å treffe brukere og få en økt forståelse for hvorfor det er viktig for brukerne å fortsette å bo hjemme. Vi har møter to ganger i året hvor innmeldte saker gjennomgås. Så kommer boligkontoret med informasjon som angår oss. Vi fikk for eksempel vite om endringene etter 2020. Det er veldig godt og møtes. Da er det lettere å samarbeide».

(Ansatt på tjenestenivå)

I en kommune har ergoterapeutene en fast kontaktperson på boligkontoret. Denne personen er ansvarlig for å godkjenne søknadene til utredning og prosjektering, og har byggfaglig bakgrunn. Han er derfor med på hjemmebesøk i boligene, noe ergoterapeutene opplever som svært positivt.

4.5 Hvordan ser kommunene på arbeidet fra 2020?

Det er varierende hvor mye kommunene har begynt å tenke på det videre arbeidet med utredning, prosjektering og tilpasning av boliger etter 2020. Noen har begynt å jobbe konkret med å definere ansvarsområder og utarbeide retningslinjer og rutiner, mens andre er helt i oppstarten av denne prosessen. Det er kommuner som ikke har begynt med dette arbeidet, og som så vidt har begynt å tenke på tiden etter 2020. I denne sammenheng er det viktig å nevne at vi har gjennomført vår datainnsamling over en periode på tre måneder. Det har blitt tydelig for oss gjennom denne perioden at informantene i kommunene har fått en stadig større innsikt og refleksjonsnivå rundt endringen som skal skje underveis. I de første intervjuene var det flere informanter som ikke kjente til omleggingen av tilskuddsmidlene i det hele tatt. Dermed hadde de heller ikke gjort seg tanker om veien videre – utover spekulasjoner om hvordan arbeidet kunne komme til å bli. Jo lengre ut i datainnsamlingen vi har kommet, desto mer konkrete tanker har informantene hatt om veien mot 2020. Det er tydelig at dette har kommet mer og mer på agendaen hos kommunene.

De færreste hadde på intervjutidspunktet klart for seg hvordan de vil organisere arbeidet med tilskuddsordningene etter 2020. Gjengangeren er at det må utarbeides rutiner og retningslinjer for saksbehandlingen. Flere ønsker også klarere ansvarsområder med tanke på hvem som skal gjøre hva. Når det gjelder prioritering, har alle kommunene tanker om å videreføre arbeidet, og av dem som har kommet lengst i prosessen har de sørget for å sette av en tilsvarende sum til tilskuddsmidlene i budsjettet, som brukerne tidligere har mottatt fra Husbanken.

Hos kommunene som har gjort seg konkrete tanker om arbeidet etter 2020 omhandler dette blant annet søknadsbehandling. En tanke noen av kommunene har er å behandle alle søknadene om tilskudd til utredning og prosjektering (og tilpasning og etablering) på samme tidspunkt, etter at søknadsfristen har utløpt. Grunnen er at de på denne måten skal kunne prioritere midlene best mulig. En slik praksis gjøres i dag av Skien kommune, tilknyttet tilskudd til tilpasning og etablering:

Skien kommune markedsfører tilskuddsordningene til etablering og tilpasning gjennom en årlig kunngjøring i lokalavisen. Utover dette behandles disse søknadene samtidig – etter at søknadsfristen er utløpt – slik at kommunen kan gjøre best mulige prioriteringer basert på de tilgjengelige midlene.

(Eksempel på markedsføring av tilskudd)

Andre har planer om å kombinere de ulike tilskuddene i større grad, så en kan finne fleksible løsninger, hvor midlene kan utnyttes best mulig for brukeren. Bedre markedsføring av tilskuddene er et satsningsområde flere kommuner sikter seg inn mot, etter 2020. Det er bred enighet om at kjennskapen til tilskuddene, og til prinsippet om universell utforming, må spres bedre til innbyggerne.

Av de kommunene som har boligsosiale grupper har noen av dem nevnt at de har planer om å øke møtehyppigheten, som følge av endringene. Kun en av kommunene har planlagt endringer i organisering av det boligsosiale arbeidet som følge av endringene:

Skien kommune arbeider med et «boligsosialt utviklingsprogram». Målet er å bedre sammenhengen mellom kommunalområdene i kommunen som er tilknyttet boligsosiale utfordringer. Som en del i dette skal ansvars- og rollefordelingen rundt de boligsosiale oppgavene gjennomgås. Foreløpige tiltak er mer hensiktsmessig organisering mellom NAV, «helse og velferd» og «eiendomsenheten». Her har kommunen gjort seg tanker om hvordan arbeidet skal struktureres etter 2020. Det skal løftes en politisk sak i høst hvor en av hensiktene er å plassere ansvaret for tilskudd til tilpasning under tjenestekontoret (fremfor «eiendom»), for å kunne se arbeidet mer i sammenheng med helse og omsorg. Dette er en del av strategien for å kunne prioritere brukerne best mulig.

(Eksempel på organisering av arbeidet)

Kommunenes erfaringer med Husbanken hittil er gode. Informantene opplever at Husbanken aktivt har bidratt med støtte og veiledning, og at Husbankens helhetlige boligsosiale perspektiv har vært hjelpsomt i kommunenes arbeid. Spisskompetansen deres trekkes av flere frem som en fordel, og samlingene for kommunene har vært nyttige. Det varierer hvor mye informantene har forholdt seg til og vært i kontakt med Husbanken i sitt arbeid, men kommunene har jevnt over opplevd muligheten til å ta kontakt med Husbanken som nyttig.

Forventningene til Husbanken etter 2020 er varierende, men flertallet håper og tror at Husbanken vil fortsette å spille en viktig rolle. Samtlige poengterer at de håper Husbanken vil fortsette som et rådgivende organ, og enkelte forventer at Husbanken nå vil ha mer tid til rådgivning og veiledning. Informantene som har deltatt på Husbankens samlinger og fått veiledning fra Husbanken, er tydelige på betydningen denne kontakten har hatt:

«Jeg håper Husbanken skal fortsette med kursing og inspirasjon/kunnskapsspredning. Husbanken har spilt en viktig rolle for min kunnskap og mitt engasjement».

(Ergoterapeut i kommune)

Noen informanter har lave forventinger, og vet ikke hva som er realistisk å anta, men dette er i hovedsak personer som hittil har hatt lite kontakt med Husbanken.

5. Evaluators betraktninger og anbefalinger

Dette kapitlet presenterer noen analytiske betraktninger, og evaluators anbefalinger. Vi tar utgangspunkt i evalueringsobjektet – tilskudd til utredning og prosjektering. Kommunenes arbeid inngår i en større og kompleks kontekst. Å gi anbefalinger om hvordan kommunen skal organisere sitt overordnede boligsosiale arbeid vil være å gå utover evalueringens mandat. Våre vurderinger og anbefalinger tar sikte på å gi Husbanken og kommunene et godt utgangspunkt for arbeidet med utredning og prosjektering av boligtilpasning etter 2020.

5.1 Overordnede betraktninger

Tilskudd til utredning og prosjektering har i mange sammenhenger ført til at det er gjennomført tilpasninger av boligene, slik at personer har kunnet bli boende i eget hjem. Intervjudataene støtter opp under denne vurderingen. Vi understreker at vi ikke har omfattende tallmateriale på forholdet.²⁵ Utredningen kan også ha gitt innbyggeren en avklaring på at det ikke er mulig å bli boende i hjemmet, og at det er nødvendig å flytte. Også i denne sammenhengen har tilskuddet virket etter hensikten. Det er imidlertid tilfeller der utredede tilpasninger ikke gjennomføres, og der prosessen stopper opp. Dette forklares ofte med at tilskuddsmidlene ikke strekker til, eller at brukeren ikke har betalingsevne til å gjennomføre tilpasningene. Lave tilskuddssatser og manglende kobling til virkemidler for å gjennomføre tilpasningene kan stå i veien for at tilskuddet fungerer etter hensikten. Sammenhengen med øvrige ordninger for å gjennomføre utredede og prosjekterte tilpasningstiltak bør derfor stå sentralt i kommunenes fremtidige arbeid.

Evalueringen viser at tilskudd til utredning og prosjektering, og kommunens arbeid med dette, ikke kan betraktes isolert fra sin kontekst. Kommunens arbeid med tilpasning av boliger, så vel som kommunens overordnede boligsosiale arbeid og kommunens organisering utgjør konteksten for dette tilskuddet, og har stor betydning for den lokale praksisen. Det betyr også at kommunenes veivalg rundt hvordan de skal arbeide videre med utredning, prosjektering og tilpasning, henger tett sammen med kommunenes øvrige prioriteringer. Den tette koblingen mellom virkemiddelet og konteksten har betydning for våre anbefalinger senere i dette kapitlet.

Tilskuddet til utredning og prosjektering er et økonomisk virkemiddel. Den bakenforliggende antakelsen er at tilskuddet utløser aktiviteter knyttet til utredning av tilpasning, og prosjektering av tilpasningene. Denne logikken forutsetter at brukerne er ressurssterke aktører med kjennskap til virkemidlene og egne behov. Brukerne forventes å være «bygherrer» som styrer prosessen med å utrede og prosjektere, og som benytter seg av leverandører til å utføre de tekniske oppgavene. En annen (implisitt) forutsetning er at tilskuddsmidlene på 20 000 kr er tilstrekkelig for å utløse aktiviteter, og eventuelt også dekker brukernes kostnader. Våre funn utfordrer denne logikken på flere måter. Brukerne er ofte avhengige av ergoterapeutenes (og eventuelle andre ressurspersoners) kompetanse til å avdekke behov og igangsette utrednings- og prosjekteringsaktiviteter. Vi forventer at mange brukere ikke har tilstrekkelig kjennskap til virkemidlene Husbanken forvalter, og at brukerne ikke nødvendigvis er i stand til å innta rollen som «bygherre». Vi finner derfor flere eksempler på

²⁵ Våre analyser viser at det ofte har vært både tilskudd til utredning og prosjektering og tilskudd til tilpasning i samme kommune i samme år. Se kapittel 3.3.

ergoterapeuter som går utover sin egentlige rolle, og som fungerer som veiledere for brukeren – gjennom hele prosessen. Dette er utfordrende for ergoterapeutene, da de forventes å besitte den nødvendige byggetekniske kompetansen, og ha kjennskap til mulige leverandører som kan utrede og prosjektere på oppdrag for brukeren. Det er ikke gitt at ergoterapeutene har denne kompetansen, samtidig som brukerne har et slikt behov. Brukerintervjuene viser også at tilskuddsbeløpet ofte er for lite til å utgjøre en reell økonomisk forskjell for brukerne. Det er med andre ord ikke bare den økonomiske siden ved tilskuddet som har hatt betydning, men også veiledningen og bistanden fra kommunen til brukeren.

Evalueringen av tilskudd til tilpasning²⁶ pekte på et relevant dilemma: De som har overskudd til å stå i en så ressurskrevende prosess med å tilpasse hjemmet sitt er gjerne de som fra før ikke hadde det største behovet for økonomisk støtte. På den annen side finner NOVA²⁷ at tilskuddet til tilpasning har hatt stor utløsende betydning for mottakerne, da de fleste ikke kunne fullfinansiere tilpasningene selv. Til forskjell fra tilskudd til tilpasning er ikke dette tilskuddet økonomisk behovsprøvd. Det har likevel implikasjoner for hvorvidt tilskuddet er tilgjengelig for de ressursvake som trolig har det største behovet.

Det har hittil ikke hatt særlig betydning at tilskuddet ikke har vært behovsprøvd. Det kan tvert imot ha gjort tilskuddet tilgjengelig for en større mengde innbyggere. Vi har noen eksempler på kommuner hvor tilskuddsmottakerne åpenbart er i stand til å finansiere utredningen og prosjekteringen selv. Ergoterapeutene opplever det som feil at velstående innbyggere skal få tilskudd fra det offentlige. Dette vitner også om at virkemiddelet i praksis kan være mer tilgjengelig for ressurssterke enn ressursvake innbyggere. Det handler trolig om evnen til å styre en utrednings- og prosjekteringsprosess, viljen til å betale for prosessen utover det som dekkes av det tilskuddet, og eventuelt av egen lomme betale for tilpasningene. Dersom midlene fremover skulle bli behovsprøvd, kan det oppleves som stigmatiserende. Behovsprøving krever også en annen form for mobilisering av aktuelle brukere. De med størst ressursbehov har som oftest liten kjennskap til virkemidlene

5.2 Ulike måter å organisere kommunens arbeid

Basert på våre empiriske funn har vi utarbeidet tre arketyper for hvordan kommunene arbeider (og kan arbeide) med tilpassing av boligmassen, og med det boligsosiale i en større sammenheng. Arketyperne er ikke gjengivelser av enkelte kommuner, og ingen av kommunene samsvarer hundre prosent med beskrivelsene. Arketyperne er ment for å illustrere at det er ulike måter å arbeide på, og at det kan være ulike veier til målet om et godt arbeid med tilskuddet og tilpasning. I det følgende vil vi gjennomgå de tre arketyperne, og tiltenkte fordeler og ulemper ved hver av dem.

5.2.1 Den sentraliserte boliggruppen

Den første arketyper har vi omtalt som «den sentraliserte boliggruppen». Årsaken til dette er at en slik kommune har etablert en tverrfaglig boliggruppe, som møtes på jevnlig basis, noen ganger i året. På disse møtene diskuteres både komplekse enkeltsaker, og strategiske beslutninger, for eksempel knyttet til utformingen av en boligsosial handlingsplan. I boliggruppen sitter det representanter fra fysio- og

²⁶ Evaluering av tilskudd til tilpasning Rapport 2014 – 14; Proba samfunnsanalyse AS

²⁷ NOVA, Rapport nr. 12/18 Bolig i det aldrende samfunnet – Analyse av rammebetingelsene for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre

ergoterapitjenesten, representanter fra helse- og sosialenheten, fra boligkontoret og representanter fra bygg-teknisk avdeling. I kommuner med en sentralisert boliggruppe vil planer, strategier og politisk vilje i stor grad stadfeste det konkrete arbeidet med boligtilpasning, og det overordnede boligsosiale arbeidet, og kommunen har satt seg tallfestede mål for mottatte søknader og utbetalte tilskuddsmidler. Kommunen benytter aktivt Husbankens hjelpemidler, og de har gjort seg tanker om arbeidet etter 2020, for eksempel i form av nye retningslinjer for saksbehandling og endring av møtehyppighet og sammensetning av boliggruppa.

Fordeler

Fordelene ved en slik organisering vil først og fremst være tilgang til etterspurt kompetanse innad i kommunen. Boliggruppen vil gjøre det enklere for deltakerne å se de ulike kompetanse i sammenheng, og den vil bidra til å skape en gjensidig forståelse mellom partene. Ergoterapeutene vil gjennom deltakelse i boliggruppen få innblikk i hva som skjer på strategisk nivå i kommunen, samtidig som at de kan gi innspill på deres erfaringer med arbeidet, slik at aktørene på strategisk nivå kan ta dette i betraktning, også i utarbeidelsen av politiske planer. En slik organisering vil gi en mer forutsigbar praksis, fordi det eksisterer formelle strukturer for arbeidet, i form av faste kontaktpunkter og politisk forankring.

Ulemper

Mulige ulemper ved en slik organisering kan være utydeliggjøring av den enkelte aktørens ansvar. Selv om det eksisterer en boliggruppe, med sine føringer, vil ikke dette nødvendigvis stille noen krav til enkeltpersonene i gruppen. Innad i gruppen kan ansvarsfordelingen være flytende. En annen risiko er at krevende enkeltsaker kan oppta mye fokus og ta lang tid å behandle. Disse kan potensielt overskygge de strategiske sakene. At ergoterapeutene har en rolle i boliggruppen krever at de må bruke noe tid på arbeidsoppgaver de har lite erfaring med, og som på den måten kan gå på bekostning av brukerkontakten. En annen risiko er at aktørene i kommunen «lener» seg for mye på de formaliserte strukturerne. Dette kan flytte bort fokuset noe fra enkeltpersonene i kommunen, som i verste fall kan dempe enkeltpersonenes engasjement.

5.2.2 Den desentraliserte ildsjel-modellen

«Den desentraliserte ildsjel-modellen» er preget av den enkelte aktørens nettverk og kjennskap til andre relevante aktører. I denne arketyper er det korte veier mellom aktørene, og det er tradisjon for kultur og samarbeid i kommunen. Man er kjent med hverandres styrker og svakheter og «alle kjenner alle». I en slik kommune er arbeidet i lav grad basert på formelle strukturer. Det er den enkeltes engasjement som er den viktige drivkraften. Arbeidets prioritet er ikke bunnet i styringssignaler, men av personlig engasjement og vilje. Aktørene har mye kunnskap, og løser saker på egenhånd, eller i samråd med andre.

Fordeler

Fordelene med «den desentraliserte ildsjel-modellen» er at den baserer seg på dyktige enkeltpersoner, med et stort nettverk og ressurser til å gi brukeren best mulige løsninger. Ergoterapeutene i slike kommuner har også større frihet i sitt arbeid, og beslutninger kan tas raskt.

Ulemper

På den annen side fører denne arketypen med seg noen ulemper. En slik organisering er i det store og hele svært sårbar for utskiftninger. Dersom en person med stort engasjement slutter kan en risikere å ikke sitte igjen med noe som helst. Kompetansen blir krevende å bevare fordi alt hviler på enkeltpersoner, fremfor formell organisering. En annen åpenbar risiko er at ildsjelene sliter seg ut. Videre vil ikke denne organiseringen gi enhetlig praksis. Det eksisterer ingen rutiner og retningslinjer for arbeidet, da ansvaret legges hos den enkelte, i den gitte situasjonen.

5.2.3 Den sentraliserte minimumsmodellen

Den tredje arketypen har vi kalt «den sentraliserte minimumsmodellen». Kjennetegnet her er at ansvaret for tilskuddsordningene er plassert under en avdeling. Her er det samme person, gjerne en boligkonsulent, som har ansvaret for startlån, bostøtte og kommunale boliger. Det vil også være behov for teknisk og helsefaglig kompetanse, og det foreligger derfor et samarbeid mellom disse, og boligkonsulenten, som besitter den økonomiske kompetansen. Det er andre personer som jobber med kartlegging av behov for boligtilpasning og velferdsteknologi.

Fordeler

En fordel ved denne organiseringen er at arbeidet er samlet hos en aktør, og at dette kan utgjøre en hel stilling, fremfor stillingsbrøker som er fordelt på flere ansatte i kommunen. Det gir også en klar plassering av ansvar. Dette muliggjør oppbygging av kompetanse hos den ansvarlige aktøren. En annen fordel ved dette er at virkemidlene i større grad kan sees i sammenheng, når de er samlet hos samme person. Dette tillater fleksibilitet i ordningen.

Ulemper

På samme måte som i «den desentraliserte ildsjel-modellen» kan denne arketypen være sårbar for utskiftninger, i og med at det er en aktør som sitter med ansvaret. Det er en arketype som i hovedsak vil fungere i mindre kommuner, da arbeidsbyrden ellers kan bli for stor for denne ene personen. Videre fordrer en slik løsning en bred og sammensatt kompetansebakgrunn hos saksbehandleren, noe som kan være krevende å få tak på i en mindre kommune. En annen ulempe ved denne arketypen er at den i mindre grad benytter seg av ergoterapeutene. Det vil derfor kreve god dialog med ergoterapeutene å sikre at fagkunnskapen hensyntas i tilstrekkelig grad.

5.3 Anbefalinger

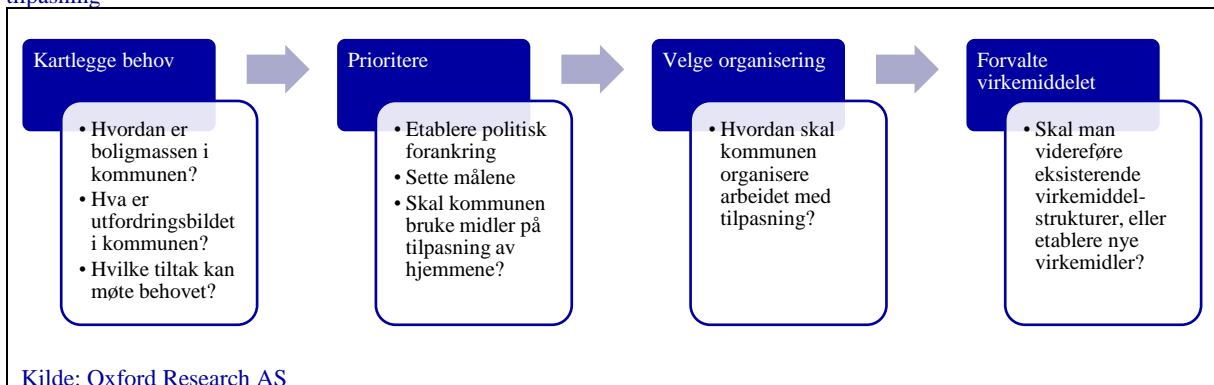
I det følgende skisserer vi noen anbefalinger for kommunene og for Husbanken. Vi tar utgangspunkt i at kommunene fremover vil ha stor frihet til å prioritere og organisere arbeidet selv. Det er ikke gitt at alle kommunene vil videreføre sin innsats for utredning, prosjektering og tilpasning i sin nåværende form. Vi omtaler derfor kommunens innsats som «arbeid med utredning, prosjektering og tilpasning», istedenfor. En slik formulering rommer mange mulige organisasjonsformer og virkemidler for å oppnå målet om at innbyggerne skal bo i tilpassede hjem.

5.3.1 Hvordan bør kommunene arbeide videre?

Når de tidligere øremerkede tilskuddsmidlene gjøres til frie midler og innlemmes i kommunerammen, vil kommunene settes i en situasjon hvor de må foreta en prioritering av de frie midlene. En grundig

beslutningsprosess som avdekker behov og drøfter egnede virkemidler, vil gi bedre forankring av kommunens arbeid med utredning, prosjektering og tilpasning, og sette premissene for langsiktig planlegging av dette arbeidet. Det vil også gi føringer for hvordan kommunen skal benytte fremtidige virkemidler på feltet.

Figur 5: Forslag til kommunal beslutningsprosess for fremtidig håndtering av arbeidet med utredning, prosjektering og tilpasning



Behovskartlegging

For å foreta et velinformert valg bør kommunen kartlegge og avklare behovet i kommunen. Selv om kommunene ikke er omfattet av påbudet om utredningsinstruksen, mener vi at veilederen til utredningsinstruksen²⁸ kan være til inspirasjon for kommunene. Her løses beslutningstakeren gjennom en prosess hvor man tvinges til å gjøre kritiske vurderinger før man konkluderer. Særlig interessant mener vi er følgende avsnitt i veilederen:

En god problembeskrivelse er avgjørende for at utredningen skal munne ut i et godt beslutnings-grunnlag for valg av tiltak. Problembeskrivelsen gjør rede for hvilke uløste problemer som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det er viktig å få frem problemets omfang, hvor alvorlig det er, og hvem som blir berørt av problemet. [...] Videre bør vi vurdere hva som er årsakene til at problemene har oppstått, for eksempel om problemet skyldes svakheter ved eksisterende tiltak, og hvilke disse er. Dette gjør det ofte enklere å vurdere hvilke tiltak som best bidrar til at problemet blir løst.

(DFØ sin veileder til utredningsinstruksen)

Etter å ha beskrevet problemet, bør man definere målsettingene, det vil si hva man ønsker å oppnå. Her anbefaler veilederen til utredningsinstruksen å skille mellom 1) ønsket situasjon for samfunnet, og 2) ønsket situasjon for målgruppen. Først når utfordringer og målsettinger er avklart, bør det vurderes mulige tiltak, og hvilke tilsiktede og utilsiktede virkninger tiltakene kan forventes å ha. Til slutt bør det også vurderes hva som er forutsetninger for å lykkes, herunder styring, organisering og ansvarsforhold, og informasjonsflyt.

²⁸ Se: <https://dfo.no/filer/Fagområder/Utredningsinstruksen/Veileder-i-utredningsinstruksen.pdf>

Behovskartleggingen bør ikke avgrenses til bare å gjelde utredning, prosjektering og tilpasning, men også se dette arbeidet i en større, boligsosial kontekst.

Prioritering

Frem til nå har situasjonen vært slik at staten gjennom tilskuddet har dekket kostnader til utredning og prosjektering²⁹, mens det er kommunen (og brukeren) som har fått gevinstene ved at brukerne kan bo i et tilpasset hjem. Denne situasjonen vil endre seg og kommunene vil fremover måtte ta fra egne, frie midler. Midlene kommer fremdeles fra staten, men for kommunene vil det oppleves som om de fremover vil måtte bruke «egne» midler. I motsetning til tidligere kan kommunene nå bruke midlene til valgfrie formål. Vi forventer at det vil svekke kommunens incentiv til å bistå innbyggerne. Det er riktignok definert at det fra 2020 vil være en kommunal oppgave å gi økonomisk hjelp til boligtilpasning. Samtidig er ikke kommunene pliktige til å tildele midler, bare å foreta en vurdering av innkomne søknader. Det er altså mulig at kommunen i realiteten ikke tildeler midler, eller tildeler svært lite.

Den nye situasjonen med svekkede incentiver og et vagt lovverk som ikke forplikter kommuner til å yte bistand, gjør det nødvendig for kommunene å foreta en eksplisitt prioritering av arbeid med utredning, prosjektering og tilpasning. Det vil være hensiktsmessig at denne prioriteringen forankres politisk i kommunen. Anledningen bør også benyttes til å tydeliggjøre logikken bak: Kommunen velger å bruke midler på utredning, prosjektering og tilpasning for at flere skal ha mulighet til å bo hjemme, noe som skal redusere behovet for kommunale institusjonsplasser. Redusert bruk av institusjonsplasser vil trolig gi besparelser for kommunen, og det vil være i kommunens interesse å bistå innbyggerne. Som et ledd i forankringsprosessen bør kommunen også sette seg konkrete mål for arbeidet, eksempelvis antall innkomne søknader, antall tilpasninger som medfører at brukere unngår behovet for institusjonsplass, med videre.

Bestemme organisering

I kjølvannet av endringen fra 2020 stilles kommunene i en situasjon hvor de skal tenke gjennom virkemidlene og deres plass i kommunens arbeid. Det er en god anledning til å revurdere hvordan kommunen skal organisere sitt arbeid med utredning, prosjektering og tilpasning, og hvordan det skal inngå i en større, boligsosial kontekst i kommunen. Denne evalueringen finner ulike måter å organisere seg på. Vi konkluderer ikke med at én modell er bedre enn andre. Snarere vil kontekstuelle og strukturelle forhold, så vel som samarbeidskulturen i kommunen ha mye å si for hvilken modell som er best egnet.

Våre funn viser at arbeidet med utredning, prosjektering og tilpasning krever ulik kompetanse, herunder ergoterapeutenes kompetanse, kompetanse i søknadsbehandling, og gjerne også byggteknisk kompetanse. Et sentralt trekk i modellene vi skisserer her er derfor at de på hver sin måte skal kombinere og tilgjengeliggjøre kompetansen som er fordelt på flere personer eller avdelinger i kommunen.

Videre kan modellene være en god forutsetning for å se innsatsene og virkemidlene i sammenheng med hverandre, og i en større kontekst.

²⁹ Kommunens ressursinnsats har vært begrenset til ergoterapeutenes, økonomiavdelingens og eventuelt boliggruppens tidsbruk knyttet til å dokumentere søkerens behov, og eventuelt veiledning.

Mulige modeller for å organisere seg er:

- Den sentraliserte boliggruppen
- Den desentraliserte ildsjel-modellen
- Den sentraliserte minimumsmodellen

Bestemme virkemidler

Lovverket som gjelder fra 2020 pålegger kommunene en plikt til å behandle søknader om tilpasning (og eventuelt også utredning og prosjektering), og foreta en vurdering av søkerens behov. Samtidig er det ingen føringer på hvor omfattende ressursbruken skal være knyttet til innbyggernes søknader, eller hvilke kriterier som skal gjelde. Vi viser her til at Husbanken utarbeider veiledningsmateriell for kommunene³⁰, slik at kommunene enkelt kan overta foreslåtte rutiner for saksbehandling og regelverk for kommunale tilskudd.

Det ligger altså fast at kommunene fremover skal behandle søknader om tilskudd fra innbyggerne. Her vil kommunene måtte ta beslutninger om målgruppen og hvem som kvalifiserer, så vel som tilskuddsbeløpet. Våre funn tyder på at det kan være en fordel med større tilskuddsbeløp enn 20 000 kr per aktivitet. Det kan også tenkes at tilskuddsmidlene ses i sammenheng med andre kommunale boligsosiale virkemidler, for eksempel tilskudd til etablering og startlån. I den grad tilskuddet skal være et behovsprøvd virkemiddel, fordrer det en særskilt innsats for å mobilisere innbyggere som kvalifiserer. Slike grupper er ofte vanskelige å nå, da de ofte ikke kjenner til offentlige støtteordninger, og kan oppleve det som stigmatiserende å motta behovsprøvde innsatser. Vi ser videre et behov for at den økonomiske siden kombineres med veiledning, rådgivning og støtte til brukeren underveis i prosessen.

Et kommunalt tilskudd til utredning, prosjektering og tilpasning behøver imidlertid ikke å være det eneste virkemiddelet på feltet. Kommunen kan eksempelvis velge å etablere egne veiledningspunkter for tilpasning, eller gjennomføre tilpasning i egne kommunale boliger.

En behovsvurdering vil trolig konkludere med at behovet er større enn hva tilskuddsordningene med sine begrensede midler kan oppnå. Kommunene vil derfor måtte avveie flere virkemidler mot hverandre og finne en god balanse. Her bør kommunene benytte anledningen til å ta en avveining mellom aktiviteter rettet mot innbyggere og deres boliger, og tiltak på systemnivå. Mens førstnevnte innebærer en endring av bestående boligmasse, kan en mer langsiktig og strategisk tilnærming være at kommunen definerer hvilken boligmasse man ønsker seg i kommunen. Dette kan i neste omgang gi seg utslag i kommunens arealplaner og strategier for boligbygging i kommunen.

5.3.2 Anbefalinger til politikerne i kommunene

Evaluators anbefalinger til politikerne i kommunene handler i stor grad om å etablere et kunnskapsgrunnlag for beslutninger, i tråd med våre anbefalinger inspirert av utredningsinstruksen. For å prioritere tilpasningsarbeidet, er det nødvendig med en klargjøring av de potensielle gevinstene knyttet til redusert bruk av institusjonsplasser og hvordan bedre tilpassede hjem gjør arbeidet enklere for hjemmetjenesten. Våre funn viser at god praksis krever politisk forankring av arbeidet med

³⁰ Se for eksempel *Veileder - Tilskudd til utredning og prosjektering - for saksbehandler i kommunen*. Tilgjengelig på: <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/8b32.pdf>

tilskuddet. Forankring er viktig, fordi det arbeidet foregår i en kontekst som påvirkes av økonomiske prioriteringer. Det må settes av midler til arbeidet, slik at også arbeidet med utredning, prosjektering og tilpasning også kan være en prioritert driftsoppgave for ansatte i kommunen. En slik politisk forankring vil ha en signaleffekt for både de ansatte og innbyggerne i kommunen.

På bakgrunn av det er evaluators anbefalinger:

- Politikerne bør etterspørre kommuneadministrasjonens vurderinger av fremtidige behov, og planer for oppfølging av omleggingene fra 2020.
- Gjennom politiske vedtak forankre at arbeid med utredning, prosjektering og tilpasning skal være en prioritet i kommunen.

5.3.3 Anbefalinger til kommunale ledere og økonomiansvarlige

Kommunens boligsosiale arbeid, herunder arbeidet med å øke tilgjengeligheten i boligmassen, er sektorovergripende i kommunen. Det vil være hensiktsmessig at de relevante kommunale tjenestene kommuniserer og samler sin kompetanse, slik at kommunen kan finne best mulig løsninger i den enkelte saken. Dette gjelder særlig når sakens natur fordrer sammensatt kompetanse. Et samarbeid mellom kommunale tjenester vil være vesentlig enklere å oppnå gjennom ledelsesforankring.

Vi mener å se et ubenyttet potensial for å avdekke behovene hos den enkelte bruker. Dette kommer av at omsorgstjenesten på hjemmebesøk kan identifisere boliger hvor det er behov for tilpasning. En studie³¹ viser at hjemmetjenesten avdekker behov for tilpasningene i boligene, men i kommunene vi har undersøkt, har vi ikke funnet strukturer som sørger for at hjemmetjenesten systematisk oppdager og melder inn tilpasningsbehov som deretter følges opp. Tilpasningene kan gjøre det enklere for hjemmetjenesten å utføre sitt arbeid. Dette er blant annet dokumentert i en den overfor omtalte studien, hvor forfatterne påpeker at det er de samme hindrene som har betydning for brukerens hjelpebehov, som også virker inn på hjemmetjenestens arbeidssituasjon i boligen.

Det er et behov for å etablere et kommunalt regelverk og rutiner for å vurdere søknader, men vi mener at kommunen må gå lengre enn det. Vi finner at den kompetansemessige bistanden til innbyggerne har stor betydning for tilskuddsmottakerne – Minst like stor betydning som tilskuddsmidlene. Det er derfor viktig at førstelinjeansatte i kommunen også fremover får tid og rom til å gi denne bistanden. Dette kan oppnås gjennom rutiner, retningslinjer og stillingsbeskrivelser som tillater ergoterapeutene og andre førstelinjeansatte å sette av tid til å bistå innbyggerne. I tråd med dette ser vi at det krever en forankring på ledernivå, for å omsette kommunale strategier og politiske prioriteringer til handling i den daglige driften.

³¹ Vista samfunnsanalyse og Agenda Kaupang: Rapport 2018/24 Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)

På bakgrunn av det er evaluators anbefalinger:

- Ledelsen bør sørge for å etablere koblinger mellom ergoterapeutene og hjemmetjenesten/kommunale omsorgstjenester. Tjenestene kan identifisere brukere og hjem der det er behov for tilpasning, og melde behovene inn til den ansvarlige for tilpasning, som følger opp overfor innbyggere. Dette praktiseres i for liten grad i dag.
- Ledelsen bør definere rutiner og regler for hvordan kommunen skal melde inn behov, arbeidet med utredning, prosjektering og tilpasning.

5.3.4 Anbefalinger til ergoterapeutene og førstelinjen i kommunene

Våre funn viser at førstelinjen har mest med innbyggerne å gjøre, og at de dermed er i en fremskutt posisjon for å kunne avdekke behov. Vi vil gå så langt til å si at ergoterapeuten og førstelinjen har den viktigste funksjonen overfor brukeren. Det er derfor avgjørende at de får fortsette arbeidet overfor brukerne. Dette forutsetter stillingshjemmel og forankring hos ledelsen, men også at arbeidet følges opp i den konkrete brukerkontakten. Det må bli lettere for førstelinjen å trekke på kunnskap fra andre steder i organisasjonen, for å hjelpe brukeren.

På bakgrunn av det er evaluators anbefalinger:

- Førstelinjen vil ha nytte av å etablere rutiner for å bistå innbyggerne gjennom hele prosessen fra det oppstår et behov til tilpasningen er gjennomført
- Førstelinjen bør sørge for å ha kjennskap og tilgang til personer med relevant kompetanse i de ulike kommunale sektorene som berører fagområdet.
- Førstelinjen bør utvikle rutiner for å mobilisere innbyggere til å søke om midler

5.3.5 Anbefalinger til Husbanken

Førstelinjeansatte har meget gode erfaringer med Husbanken, og verdsetter deres faglige innspill. Det vil oppleves som et tap hvis Husbanken ikke fortsetter å bistå med rådgivning og veiledning.

Husbanken er unikt posisjonert, da den besitter en omfattende og etterspurt kompetanse som kan komme mange kommuner til gode. Vi forventer at mange kommuner ikke har kommet langt nok i å bygge opp tilstrekkelig kompetanse rundt tilgjengeliggjøring av boligmassen, og at Husbanken derfor vil fortsette å spille en viktig rolle fremover.

Kommunene får i stor grad frihet til å utvikle egne rutiner og regler i arbeidet med boligtilpasning. Her er det en mulighet for at kommunene etablerer ulikt regelverk og praksis. Her kan Husbanken bistå kommunene med inspirasjon, eksempler og maler. I forlengelsen kan Husbanken også ha en rolle i å følge opp hvordan kommunene praktiserer arbeidet etter 2020, og derigjennom synliggjøre forskjeller og likheter på tvers av kommuner. Et slikt oppfølgingsarbeid, kombinert med rådgivning og bistand til kommunene, vil også være bidrag til en ensartet utvikling av regelverk og praksis. Dette fordrer imidlertid at innsatsen ikke utelukkende rettes mot førstelinjeansatte, men også ledere og beslutningstakere på et høyere nivå i kommunen.

Et vellykket arbeid med tilpasning av boligmassen krever en sammensatt kompetanse. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at arbeidet konsentreres ett sted i kommuneorganisasjonen, men at man

tilrettelegger for at relevant kompetanse fra ulike sektorer i kommunen benyttes. Det fordrer at både førstelinjen og ledelsen innser behovet for tverrfaglig samarbeid. Vår erfaring er at Husbanken har internalisert denne kompleksiteten, og er i en god posisjon til å formidle behovet for tverrsektorielt samarbeid i kommunens arbeid med tilpasning av boliger.

I arbeidet med å tilpasse innbyggernes hjem spiller kommunen og hjelpemiddelsentralen ulike roller. Blant annet viser NOVA³² at Hjelpemiddelsentralen kan være en viktig og sentral støttespiller for å gjøre tilpasninger i hjemmet. Datamaterialet vårt viser et udekket behov for samordning mellom kommunenes innsats og hjelpemiddelsentralenes bistand, og vi har funnet mange tegn til at den nødvendige kompetansen er fordelt på flere aktører i kommunen. Husbanken har veletablerte kontaktpunkter med både hjelpemiddelsentralen og kommunen, og bør derfor innta en formidlerrolle.

I utgangspunktet burde behovskartlegginger på kommunenivå være tilstrekkelig for å erkjenne besparelsene som ligger i tilpasning av hjemmet og redusert behov for institusjonsplasser, men så lenge ikke alle kommuner gjennomfører denne type analyser kan det være hensiktsmessig at Husbanken fortsetter å kommunisere budskapet om gevinstene ved at folk blir boende hjemme lenger.

På bakgrunn av det er evaluators anbefalinger:

- Husbanken må kommunisere til rådmenn og økonomiansvarlige hvilke (økonomiske) fordeler som ligger i å bistå innbyggerne med å tilpasse hjemmene
- Husbanken bistår kommuner med forslag til regelverk og saksbehandlingsrutiner. Dette bør videreføres.
- Husbanken bør følge med på hvordan kommunenes arbeid med utredning, prosjektering og tilpasning utvikler seg fremover. Bistanden fra Husbanken kan også bidra til en mer ensartet utvikling. I samarbeid med KS bør det vurderes å etablere egne fora på tvers av kommunene, eller kople seg på ulike nettverk som allerede er etablert.
- Husbanken fortsetter å bistå ergoterapeutene med kompetanse og råd. Husbankens bistand har trolig stor betydning for ergoterapeutene i sin (utvidede) rolle overfor innbyggerne
- Hjelpemiddelsentralene kan spille en viktig rolle, og kan gi tilgang på hjelpemidler. Husbanken kan – sammen med ergoterapeutene – synliggjøre Hjelpemiddelsentralene.

³² NOVA, Rapport nr. 12/18 Bolig i det aldrende samfunnet – Analyse av rammebetingelsene for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre

6. Litteraturliste

Barne- og likestillingsdepartementet. (2018). Et samfunn for alle. Regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020-2030. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc8396c163f148dc8d4dc8707482e2be/et-samfunn-for-alle---regjeringens-strategi-for-likestilling-av-mennesker-med-funksjonsnedsettelse-for-perioden-2020203.pdf>

Bergen kommune. (2017, 31. januar). Om byrådsavdelingen for sosial bolig og inkludering. Hentet fra: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-sosial-bolig-og-inkludering/9130/9183/article-146336>

Direktoratet for økonomistyring. (2019, 11. november). Veileder til utredningsinstruksen. Hentet fra: <https://dfo.no/publikasjoner/veileder-til-utredningsinstruksen>

Haugaland vekst. (u.å.). Om prosjektet innføring av velferdsteknologi. Hentet fra: <https://haugalandvekst.no/velferdsteknologi/om-prosjektet/>

Helse- og omsorgsdepartementet. (2018). Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre. Meld. St. 15 (2017-2018). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/196f99e63aa14f849c4e4b9b9906a3f8/no/pdfs/stm201720180015000ddpdfs.pdf>

Husbanken. (2019). Tildelingsbrev 2019. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/2019_husbanken.pdf

Husbanken. (2019, 25. oktober). Om tilskudd til utredning og prosjektering. Hentet fra: <https://www.husbanken.no/tilskudd/prosjektering/>

Husbanken. (2019, 30. september). Om tilskudd til tilpasning. Hentet fra: <https://www.husbanken.no/tilskudd/tilpasning-av-bolig/>

Husbanken. (2019). Veileder – tilskudd til utredning og prosjektering – for saksbehandler i kommunen. Hentet fra: <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/8b32.pdf>

Karmøy kommune. (2019). Boligsosial handlingsplan. Hentet fra: <https://www.karmoy.kommune.no/content/uploads/2018/08/Boligsosial-handlingsplan-2018-2023-1.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (u.å.). Om økonomisystemet til kommuner og fylkeskommuner. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018, 16. mars). Lov om kommuner og fylkeskommuner. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). Kommuneproposisjonen 2020. (Prop. 113 S (2018-2019)). Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-113-s-20182019/id264483-7/>

KS. (2016, 11. juli). Dette må du vite om kommunereformen. Hentet fra:

<https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/dette-ma-du-vite-om-kommunereformen/>

NIBR. (2005). Rapport 2005:17 Slik vil eldre bo - En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser

NOVA. (2018). Rapport nr. 12/18 Bolig i det aldrende samfunnet – Analyse av rammebetingelsene for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre.

Oppegård kommune. (2019, 19. juli). Boligsosial handlingsplan 2013-2023 og Plan for velferdsteknologi 2017-2020. Hentet fra:

<https://www.oppegard.kommune.no/planer-og-rapporter.430224.no.html>

Proba samfunnsanalyse AS. (2014). Evaluering av tilskudd til tilpasning. Hentet fra:

<https://proba.no/rapport/evaluering-av-tilskudd-til-tilpasning/>

Regjeringen. (2019). Om kommunereformen. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048/>

Skien kommune. (2019). Melding om boligtiltak. Hentet fra:

<https://www.skien.kommune.no/globalassets/kommunikasjon/saker/melding-boligtiltak-kommunalomradet-helse-og-velferd---ny-forside1---v.-kom.pdf>

SSB. (2018). «11342: Areal og befolkning i kommuner, fylker og hele landet (K) 2007 – 2019». Hentet fra:

<https://www.ssb.no/statbank/table/11342/>

SSB. (2018). «12134: Utvalgte nøkkeltall for kommuneregnskap (K) 2015 – 2018». Hentet fra:

<http://www.ssb.no/statbank/table/12134>

SSB. (2019). «06265: Boliger, etter bygningstype (K) 2006 – 2019». Hentet fra:

<http://www.ssb.no/statbank/table/06265>

SSB. (2019). «12008: Kommunalt disponerte boliger (K) 2015 – 2018». Hentet fra:

<http://www.ssb.no/statbank/table/12008>

Vista samfunnsanalyse & Agenda Kaupang. (2018). Rapport 2018/24 Et godt bad forlenger livet (i egen bolig) – Fysiske hindre i boliger - og tiltak for å fjerne dem.

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu