



Utbedring av eksisterende boligmasse

– Husbankens grunnlån som virkemiddel

Rapport 2014 - 16

Proba-rapport nr.2014-16 , Prosjekt nr. 14036

ISSN: 1891-8093

LEB, JR/AG, 19.12.2014

--

Offentlig

--

Utbedring av eksisterende boligmasse

– Husbankens grunnlån som virkemiddel

Utarbeidet for Husbanken

Forord

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Husbanken evaluert ordningen med grunnlån i utbedringsprosjekter av eksisterende boligmasse. Evalueringen er gjennomført i tidsrommet juli – desember 2014. Prosjektleder hos Proba har vært Lars-Erik Becken. Johannes Raustøl har vært prosjektmedarbeidere. I tillegg har Berit Tennbakk fra Thema Consulting bidratt når det gjelder miljø/energi. Rapporten er kvalitetssikret av Audun Gleinsvik. Vi takker alle informantene som har stilt opp til intervju i forbindelse med datainnsamlingen.

Oslo 19. desember 2014

Lars-Erik Becken

Prosjektleder

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
ENGLISH SUMMARY	6
1 INNLEDNING.....	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Ordningen med grunnlån.....	9
1.3 Avgrensning	10
1.4 Formål med evalueringen.....	12
1.5 Datainnsamling.....	12
1.6 Oppbygning av rapporten	13
2 MILJØ/ENERGI, UNIVERSELL UTFORMING OG BYGGTEKNISK FORSKRIFT.....	15
2.1 Miljø/energi.....	15
2.2 Universell utforming.....	17
2.3 Byggteknisk forskrift (TEK10)	18
3 FINANSIERING AV UTBEDRINGSPROSJEKTER	22
3.1 Grunnlånet til utbedring	22
3.1.1 Retningslinjer for grunnlån til utbedring	22
3.2 Andre tilskudd/støtteordninger.....	25
3.2.1 Tilskudd/støtteordninger enkeltpersoner	25
3.2.2 Tilskudd/støtteordninger til selskaper og kommuner	28
3.2.3 Særegne kommunale støtteordninger	30
3.3 Andre lånprodukter	31
3.3.1 Lånprodukter til alle tiltakshavere	31
3.3.2 Lånprodukter til enkeltpersoner	32
3.3.3 Lånprodukter til kommuner/selskaper med kommunal garanti	33
4 GJENNOMFØRING AV ET UTBEDRINGSPROSJEKT	34
4.1 Utbedringsprosessen	34
4.2 Tiltakshavere og låntakere av grunnlån.....	34
4.2.1 Bolig- og eiendomsselskaper	35
4.2.2 Kommuner.....	36
4.2.3 Privatpersoner	36
4.3 Avdekke utbedringsbehov og valg av tiltak	36
4.3.1 Tilskudd for å avdekke utbedringsbehov	36
4.3.2 Andre virkemidler i utredningsfasen	38
4.4 Valg av leverandør/utførere.....	39
4.5 Søknad til kommunen?	39
4.6 Søknad om grunnlån	40
5 MARKEDET FOR UTBEDRING	42
5.1 Tilbud og etterspørsel.....	42
5.2 Kvalitetskrav i markedet for utbedring og markedet for oppføring .	43
5.3 Etterspørsel etter kvalitet i markedet for utbedring	44

5.4	Kjennetegn ved etterspørselssiden i markedet for utbedring	45
5.5	Tilbudssiden ved utbedring.....	49
5.5.1	Byggefirmaer og leverandører av spesialistkompetanse.....	49
5.5.2	Regionale boligbyggelag	49
5.5.3	Rådgivere i prosessen.....	50
6	PRAKSIS MED GRUNNLÅN	51
6.1	Tildeling av rammen og søknadsbehandling	51
6.2	Regionale variasjoner i tildeling av midler	52
6.3	Forskjeller i tildeling mellom utbedring og oppføring	54
6.4	Mottakere av grunnlånet.....	56
6.5	Prosjekttype, ambisjonsnivå og kostnader	58
6.6	Grunnlån til boligsosiale formål	59
7	BRUK AV GRUNNLÅN TIL UTBEDRING	61
7.1	Rammebetingelser og føringer	61
7.2	Kvalitet på grunnlånsfinansierte utbedringsprosjekter	63
7.3	Kjennetegn ved saksbehandlingen.....	64
7.3.1	Antikvarisk verdi	68
7.4	Samspill med andre ordninger.....	69
7.4.1	Kobling mot Enova	71
7.4.2	Bruk av Kommunalbanken og/eller private banker	71
7.4.3	Grunnlån til privatpersoner?	72
7.5	Rente.....	72
7.6	Informasjon og markedsføring av grunnlån til utbedring.....	74
7.7	Hva skal være grunnlånet til utbedring sin rolle i årene som kommer?	75
8	ANBEFALINGER	77
8.1	Grunnlånets rolle	77
8.2	Husbankens søknadsbehandling	78
8.3	Bedre og mer målrettet informasjon	78
	KILDER	81
	VEDLEGG 1: INFORMANTER.....	83

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I 2005 opprettet Husbanken ordningen med grunnlån, samtidig som oppføringslån og utbedringslån ble avvirket. Dette markerte tydelig at boligkvaliteter knyttet til universell utforming og miljø/energi skulle ha hovedfokus fra Husbankens side. Denne evalueringen er avgrenset til å se på grunnlån brukt på utbedringsprosjekter i eksisterende boligmasse. Vi har sett at etterspørselssiden er en større premissleverandør i markedet for utbedring, enn for oppføring av nybygg. I utbedringsprosjekter er eier/tiltakshaver også ofte mindre profesjonelle. Beslutningsprosessene er ofte mer omfattende, som igjen kan skape utfordringer i møte med Husbankens forventninger til søknadsprosess og krav til kvalitet på omsøkte tiltak.

Grunnlånets potensial til å øke kvaliteter knyttet til universell utforming og miljø/energi i fremtiden ligger i utbedring av eksisterende bygg, i og med at nybygg må følge byggt teknisk forskrift. Vi oppfatter at føringene på grunnlån til utbedring er vage. For å øke antall søknader anbefaler vi tydeligere føringer fra myndighetene. Det gjelder både på kravene til universell utforming og miljø/energi, samt begrepsbruken. Vi anser også at den varierende praksis på regionkontorene skaper usikkerhet hos potensielle utbyggere. I tillegg anbefaler vi en mer målrettet Informasjon og markedsføring av grunnlån til utbedring. Vi tenker her blant annet på egne veiledere/brosjyrer.

Bakgrunn

Husbanken er det viktigste statlige organet for å nå de boligpolitiske målene til myndighetene. Målene for Husbanken i 2014 skal være å bidra til at flere boliger og bygg møter framtidens behov, at flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo og mer forenkling og innovasjon i bolig- og byggsektoren.

De siste tiårene har samfunnets forventning og krav til energieffektivisering, miljø og universell utforming blitt skjerpet. Det er utarbeidet en rekke NOU'er, stortingsmeldinger og handlingsplaner, og lover og forskrifter har blitt endret. Husbankens låneordninger har også skiftet navn og innhold. Da grunnlånet ble etablert i 1. juli 2005 markerte det tydelig at boligkvaliteter knyttet til universell utforming og miljø/energi skulle ha hovedfokus fra Husbankens side

Grunnlånet kan i dag benyttes til mange ulike formål. Lånet kan gis til oppføring av nye boliger, utbedring av eksisterende boligmasse og ombygging av annen bygningsmasse til boliger, kjøp av utleieboliger til prioriterte grupper, barnehager, studentboliger, omsorgsboliger, sykehjemsplasser og lokaler for omsorgstiltak. Søkere om lån kan blant annet være forbrukere, utbyggere, borettslag, kommuner, fylkeskommuner, stiftelser og selskaper.

Denne evalueringen er avgrenset til å se på grunnlån brukt på utbedringsprosjekter i eksisterende boligmasse. Det er her potensialet for en statlig stimuleringsordning er størst. Årsaken ligger blant annet i at alle nybygg må oppfylle byggt teknisk forskrift (TEK10), som setter strenge krav til energi, miljø og

universell utforming. I utbedringsprosjekter er eventuelle krav kun relatert til selve tiltaket.

Problemstilling og metode

Evalueringen vurderer om målene til grunnlånet blir nådd når det gjelder utbedring av eksisterende boligmasse. I denne sammenheng har vi sett på markedet og utfordringer knyttet til grunnlånet og anbefalt hvordan grunnlånet kan oppnå økt måloppnåelse.

Vi har i evalueringen gjennomført en dokumentgjennomgang og en register-analysen av utbedringsprosjekter som fikk grunnlån i perioden 2006 til 2013. Den viktigste delen av datainnsamlingen er imidlertid rundt 60 intervjuer med informanter i og utenfor Husbanken. Blant annet fra Enova, forskere, samt aktører fra finansiersinstitusjoner, boligbyggelag, kommuner, byggefirmaer, arkitekt-kontor, rådgivningsfirmaer og interesseorganisasjoner.

Konklusjoner og tilrådinger

Selv om grunnlånet siden opprettelsen i 2005 har hatt som delmål å bidra til å finansiere boliger til vanskeligstilte var det først i juli 2013 at departementet kom med en prioriteringsregel for grunnlån. Før dette hadde søknader som tilfreds-stilte kravene fortløpende fått tilsagn, uten noen prioritering av søknadene.

I prioriteringsregelen het det at utbedring for eldre og funksjonshemmede skulle være blant de høyt prioriterte. Også søknader om lån til utleieboliger for flyktninger, studenter, boliger i distriktene og andre boligsosiale søknader skulle prioriteres. I juli 2014 ble Husbankens veileder revidert og "utbedring av eksisterende boliger" ble lagt til i listen over prioriterte prosjekter. Det var altså først sommeren 2014 at prioriteringsregelen ble eksplisitt på at Husbanken skal prioritere utbedring – uavhengig av målgruppe.

Marked for kvalitet, samt tilbud og etterspørsel

Vi har i rapporten beskrevet markedet for kvalitet i eksisterende boliger og hva som kjennetegner markedet sammenlignet med oppføring av nybygg. I tillegg har vi sett på etterspørsels- og tilbudssiden, samt drøftet de mest sentrale forskjellene i dette markedet. Vi vil trekke frem følgende forhold:

Etterspørselssiden er en større premissleverandør i markedet for utbedring enn for oppføring

Sammenlignet med markedet for oppføring av nybygg er etterspøreren en større premissleverandør for kvalitet for utbedring. Etterspøreren, tiltakshaver eller eier av bygget er i en annen situasjon, fordi de er på eiersiden før tiltaket iverksettes.

Ofte mindre profesjonelle eiere/tiltakshavere i utbedringsprosjekter

I utbedringsprosjekter er ofte eier/tiltakshaver mindre profesjonelle enn de som oppfører nybygg. Dette gjelder ikke minst borettslag og private personer. Det at de kan ha lite kompetanse og erfaring har naturligvis betydning for hvordan de tilnærmer seg et utbedringsprosjekt – både hvordan de håndterer prosessen og hvilke vurderinger som gjøres rundt løsninger og kvalitet. Det er nærliggende å forventet at etterspørselen etter universell utforming og miljø/energi er noe mer tilfeldig i utbedringsprosjekter, avhengig av hvem som sitter i styret, engasjerte

andelseiere og ev. hvem som hentes inn som ekstern rådgiver. Også for privatpersoner kan utbedringsprosjekter være krevende.

Ofte mer omfattende beslutningsprosesser i utbedringsprosjekter

I oppføring av nybygg er ofte eier/tiltakshaver en profesjonell aktør. Det kan f.eks. være et boligbyggelag eller eiendomsselskap/-forvalter. Disse har ofte betydelig kunnskap og kompetanse, sammenlignet med private boligeiere og mindre borettslag. Denne kompetansen gjør dem i stand til å levere mer fullstendige søknader, og de kan raskere følge opp innspill som kommer fra involverte aktører og/eller føringer fra kommunen og Husbanken. Gitt like konkurransevilkår, vil de profesjonelle aktørene ha en fordel i konkurransen om grunnlån. Beslutningsprosessen i borettslag er også betydelig mer komplisert enn hos de profesjonelle aktørene.

Egenskaper ved bygget kan legge begrensninger på hva som er lønnsomt

I utbedringsprosjekter kan aspekter som utemiljø og terreng, samt bygningsmessige forhold som strøm, vann, luft, trappeløp, heissjakter, bæring, mv. legge begrensninger på hva som er mulig å realisere av universell utforming og miljø/energi uten at det blir uforholdsmessig kostbart. Utbedringsprosjekter krever dermed en større grad av skjønnsutøvelse enn nybygg (som i utgangspunktet skal følge TEK10). Det gjelder både når eier/tiltakshaver, håndverkerne og ev. rådgiverne skal vurdere mulige tiltak og når kommunen og Husbanken saksbehandler en søknad.

Nettoverdien av å øke miljø/energi og universell utforming er ofte mer begrenset i utbedringsprosjekter

I utbedringsprosjekter vil det å øke miljø/energi og universell utforming ofte bli mer kostbart, enn i nybygg. Det har naturligvis sammenheng med at kostnaden ikke bare knytter seg til å bygge/installere selve tiltaket, men også fjerningen av gammelt anlegg, gjøre bygningsmessige tilpasninger mv. Dette kan påvirke både evnen og viljen til å gjøre «noe ekstra» og som igjen henger sammen med forventet salgsverdi av boligen/bygget i fremtiden. Nettoverdien sammenlignet med å bygge (/kjøpe) nytt kan ofte være mindre. Dette gjør at særlig eneboligeiere er mer restriktive til større utbedringer av egen bolig.

Føringene på grunnlån til utbedring er vage og søknadsbehandlingspraksis varierer mellom regionkontorene

Tydligere føringer vil kunne øke antall søknader på utbedringsprosjekter

Selv om departementets tildelingsbrev til Husbanken de siste årene har rettet oppmerksomheten på potensialet i utbedring - finner vi lite konkret i føringene på grunnlånet før i juli 2013 (jf. prioriteringsregelen). Da ble eldre og funksjonshemmede løftet frem som en prioritert gruppe ved utbedring av boliger. Det var imidlertid først i 2014 at veilederen ble tydeligere på hvordan Husbanken vurderer søknader knyttet til utbedring.

Vi finner også at kravene til universell utforming og miljø/energi for utbedringsprosjekter har blitt redusert noe i veilederne de siste årene. Mye tyder på at praksis kan ha vært noe mer stabil det siste tiåret, enn de reviderte

veilederne kan tyde på. Kanskje er det slik at veilederne har nærmet seg praksis – heller enn at praksis har endret seg så mye?

Vi vil også knytte noen betraktninger rundt begrepsbruken for grunnlån. I veileder og retningslinjer brukes ordet *utbedring*, mens saksbehandlerne i Husbanken ofte bruker ordet *oppgradering*. Vi registrerer også at begrepet *miljø* brukes en del i veilederen, samtidig som operasjonalisering i stor grad er knyttet til energiltak. Vi tror at Husbanken med fordel bør være noe mer bevisst i sin begrepsbruk.

Selv om føringene er blitt tydeligere, oppfatter vi at mulighetene til å bruke grunnlån til utbedring (fortsatt) er underkommunisert. Informasjon om grunnlånet er mangelfull; Det mener både (potensielle) brukere av grunnlånet og saksbehandlerne selv. Retningslinjene, veiledere og informasjon på Husbankens hjemmeside er lite konkret og til dels vanskelig å forstå. Mye tyder også på at det er en del forskjeller mellom hva som står nedfelt i veiledere/retningslinjer og regionkontorenes praksis.

Variierende praksis på regionkontorene skaper usikkerhet hos potensielle utbyggere

En rekke informanter i og utenfor Husbanken forteller om noe varierende praksis mellom regionkontorene når det gjelder vurdering av kvalitetskrav på utbedringsprosjekter. Vi tenker her på krav til miljø/energi og universell utforming, samt om søker må ha tiltak på begge områder.

Selv om Husbanken de siste par årene har hatt en strategi (Én Husbank) om å ha likere tjenester/ytelser på tvers av landet, er fagansvaret for grunnlån, samt miljø/energi, boligsosialt og universell utforming fordelt på tre ulike regionkontor. I enkelte prosjekter som ikke oppfyller alle Husbankens krav har vil blitt fortalt om intern uenighet om det skal gis grunnlån eller ikke. Dette forklares blant annet med at fagansvaret er delt. Tydeligere føringer/avklaringer i veiledere/retningslinjer og fra Husbankens strategikontor vil trolig bidra til en mer enhetlig praksis på tvers av regionkontorene.

Manglende Informasjon og markedsføring av grunnlån til utbedring

Dårlig informasjon kan redusere antall søknader, kvaliteten på søknadene og føre til merarbeid for saksbehandlerne. Dette rammer ikke minst enkeltpersoner og mindre borettslag som ofte har lite kunnskap om ordningen i utgangspunktet, samt om forhold som miljø/energi og universell utforming.

En mer aktiv strategi rundt informasjon og markedsføring av grunnlån til utbedring vil trolig øke tilfanget av søknader til Husbanken – også blant de prioriterte gruppene. Det vil gi Husbanken bedre mulighet til å velge «de beste prosjektene», samtidig som det vil stimulere søkerne til å inkludere mer kvalitet i sine prosjekter.

Foreløpig får alle søknader som oppfyller Husbankens krav blant de prioriterte gruppene tilsagn, men vi ser ikke bort fra at grunnlån på sikt kan bli et knapphetsgode også blant de prioriterte gruppene. Det vil naturligvis avhenge av hvordan føringene blir i fremtiden og av den økonomiske rammen som myndighetene setter.

Grunnlån i fremtiden

Mye tyder på at grunnlånet har beveget seg mot å bli et boligsosialt virkemiddel – på bekostning av å oppfylle de ambisiøse kvalitetskravene for universell utforming og miljø/energi som lå i ordningen fra 2005. Med ujevne mellomrom har det boligsosiale (ikke minst med prioriteringsregelen) kommet sterkere inn, samtidig som Husbanken har firt på kravene til universell utforming og miljø/energi i utbedringsprosjekter.

Denne dreiningen har naturligvis også sammenheng med at det har kommet nye og strengere TEK'er – som primært påvirker nybygg. Grunnlånets potensial til å øke kvaliteter knyttet til universell utforming og miljø/energi i fremtiden ligger dermed i utbedring av eksisterende bygg. En slik utvikling kan også sees i sammenheng med at dagens tilskuddordninger er fragmentert, der flere aktører er inne med ulike tilskudds- og finansieringsordninger.

Siden (hele) TEK ikke gjelder for utbedring, vil andre økonomiske insentiver – som kan kombineres med grunnlån – være viktigere for utbedringsprosjekter, enn nybygg. Derfor bør også myndighetene vurdere om det er tilskudds-/finansieringsordninger som kan støtte bedre opp under målsetningen for ordningen. Det kan være nye ordninger, å vurdere om dagens ordninger bør justeres og/eller avklare om ansvaret for de statlige ordningene bør samles hos færre aktører.

English summary

The Norwegian Housing Bank (Husbanken) is the main government agency for the implementation of national housing policy goals. For many years, the Husbankens main instrument was housing investment loans (“oppføringslån”), for the construction of new homes and renovation loans (“utbedringslån”), which financed various upgrades to the existing housing stock. On 1 July 2005, these two schemes merged into one named “Grunnlån” (basic loans). As a result, alignment, guidelines and methods were changed.

Basic loans shall contribute to promote universal design and environmentally sustainable solutions in new and existing dwellings. Furthermore, the loan-scheme is aimed at housing for disadvantaged families, first home buyers, and housing in rural areas. The loans may be granted for the construction of new homes, the renovation of the existing housing stock, the reconstruction of other buildings into housing, purchase of rental housing to priority groups, nurseries, students housing, care homes and nursing homes. Applicants for loans may include consumers, builders, housing associations, municipalities, counties, foundations and corporations.

The scope of the evaluation is limited to basic loans spent on upgrades and renovation projects in the existing housing stock. We assess whether the objectives of the basic loan is being reached or not. In this context, we have studied the market for basic loans, challenges related to the loan, and have made recommendations on how to improve the effectiveness of the basic loan facility. Our analysis is based partly on a document review and a statistical analysis of The Norwegian Housing banks register of remediation projects that received basic loans in the period of 2006 to 2013. However, the main part of the data collection is 60 interviews with informants inside and outside The Norwegian Housing Bank.

The number of dwellings that have been renovated or upgraded with financing from basic loans has fallen from 4565 units in 2008 to 3664 in 2013. As it is mainly housing cooperatives with projects involving multiple dwellings that apply, the number of applications is low. The number of applications has dropped from 259 in 2008 to 114 in 2013. The Housing Bank allocated about NOK 1.4 billion to repair existing housing stock in 2013 and NOK 15 billion on new constructions.

We describe and compare the markets for quality in existing and new dwellings. It appears that the demand side to a greater extent set the agenda in the market for remediation than for the market for new building. The owner/developer is also often less professional in cases of remediation. The decision-making processes are often more demanding. This poses challenges for The Housing Bank, which has specific expectations to the application process and requirements for quality in the measures they have applied for.

In remediation projects, outdoor environments and terrain, as well as conditions such as electricity, water, air, stairwells, elevator shafts etc. limit the possibilities for implementing universal design and environmentally sustainable solutions without disproportionate costs. Often a greater degree of discretion is required than with new construction (which will follow building technical regulations (TEK10)). This applies both when the owner/developer, craftsmen and

counsellors consider possible measures and when the municipality and Housing Bank are dealing with an application. The net value of improving energy efficiency and other environmental properties and universal design will often be lower in remediation projects than in new dwellings.

We perceive that the guidelines on basic loans for remediation are vague. To increase the number of applications, we recommend clearer guidelines from the authorities. This applies to the requirements of universal design and to the environmentally sustainable solutions in remediation projects as well as the terminology. We also assume that the varying practices between different regional offices creates uncertainty among potential developers. We therefore recommend more targeted information on how to use the basic loan in remediation projects.

1 Innledning

Norske myndighetene har mål om at alle skal bo godt og trygt og at boliger og bygg skal være av god kvalitet. Husbanken er det viktigste statlige organet for å nå de boligpolitiske målene. De skal bidra til et velfungerende boligmarked ved å utvikle og formidle kunnskap om boligsektoren og ved å finansiere boliger.

I Norge er det per i dag litt over 2,2 millioner boliger, der omlag 1 million er bygget med finansiering fra Husbanken. Husbanken startet opp som en bank for boligforsyning i 1946. Etterkrigstiden var en periode med knapp kredittilgang og Husbanken bidro med å øke tilgangen. På 90-tallet gikk Husbanken over til å bli en sentral velferdsetat med formål om å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet - ikke minst i et tett samarbeid med landets kommuner.

Selv om Husbanken fortsatt skal bidra til at flere boliger og bygg møter fremtidens behov når det gjelder kvalitet, har formålet med Husbankens låneordninger endret seg de siste tiårene. Fra primært å være et sosialpolitisk virkemiddel i byggingen av landet i etterkrigstiden til i større grad å fremme miljø/energi og universell utforming i dagens boligmasse.

Husbankens låneordninger har gjennom tidene også skiftet navn og innhold. Grunnpillaren var i mange år oppføringslån, som skulle gå til finansiering av nye boliger og utbedringslån, som skulle finansiere ulike oppgraderinger i den eksisterende boligmassen. Den 1. juli 2005 ble disse ordningene slått sammen og innretning, retningslinjer og arbeidsmetoder ble endret. Det nye lånet fikk navnet grunnlån.

Grunnlånet skal bidra til å fremme boliger med viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, til å skaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen og til å sikre nødvendig boligforsyning i distriktene.

Denne evalueringen er avgrenset til å se på grunnlån brukt på utbedringsprosjekter i eksisterende bebyggelse.

1.1 Bakgrunn

Pr. 1.1.2014 fantes det 4 053 769 bygg i Norge. Omtrent 1,5 millioner av disse er boligbygg, mens de resterende 2,5 millionene er andre typer bygg som kontor- og forretningsbygg, helsebygninger, undervisningsbygg, ulike typer lagerbygninger, garasjer, etc. (www.ssb.no).

Det å legge til rette for en bærekraftig utvikling av samfunnet regnes i dag som en selvfølge, og innen bygningssektoren har kravene til både universell utforming og bruk av miljøeffektive løsninger økt betraktelig de siste årene.

Når det gjelder universell utforming la Stoltenberg-regjeringen II i 2009 frem en visjon om at Norge skal være universelt utformet innen 2025. Visjonen var ledsaget av en handlingsplan som skulle "støtte opp under implementeringen av ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, ny plan- og bygningslov og annen ny lovgivning som omhandler universell utforming."

Stoltenberg-regjeringen II la i 2009 også frem en miljøhandlingsplan for bolig og byggsektoren for perioden 2009 – 2012. I 2010 kom i tillegg en intern arbeidsgruppe i Kommunal- og regionaldepartementet med en rapport om energieffektivisering av bygg (Arnstad-rapporten). Den så på energieffektivitet som det enkleste og billigste klimatiltaket, og mente det er bred politisk enighet om at energieffektivisering må prioriteres. Satsingen ble videreført i regjeringens Klimamelding i 2012, som la frem tiltak for energieffektivisering, med mål om blant annet å redusere samlet energibruk vesentlig i byggsektoren innen 2020.

Kravene til energi/miljø og universell utforming har dermed blitt justert flere ganger i takt med samfunnsutviklingen. Flere lover og forskrifter har med ujevne mellomrom blitt endret: Deriblant plan- og bygningsloven, byggteknisk forskrift (TEK) og Husbankens tilskudds- og låneordninger.

Før 2007 var det for eksempel ikke eksplisitte krav til bygningenes energieffektivitet i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven.¹ Teknisk forskrift satte imidlertid rammer for bygningers energi- og effektbehov. I 2007 kom energikrav inn i plan- og bygningsloven, og det ble innført ambisiøse energikrav i byggteknisk forskrift (TEK07) med henvisning til klimautfordringene. I samme forskrift kom også nye krav til universell utforming. Byggteknisk forskrift ble ytterligere skjerpet fra 1. juli 2010 med TEK10. Myndighetene jobber nå med en ny byggteknisk forskrift (TEK15) som etter planen skal komme i 2015.

1.2 Ordningen med grunnlån

Da forskriftene, retningslinjene og veiledningsmateriellet for grunnlånet kom i 1. juli 2005 markerte det tydelig at boligkvaliteter knyttet til universell utforming og miljø/energi nå skulle ha hovedfokus fra Husbankens side. I retningslinjene fra 2005 ble imidlertid målet om å sikre boligforsyning i distriktene opprettholdt. I tillegg ble låneutmålingen forenklet.

Selv om det ikke eksplisitt sto i retningslinjene, var det ifølge Husbanken i 2011 en gjengs oppfatning om at kvalitetsmålsetningene var de viktigste målene med låneordningen². De siste årene har imidlertid myndighetene lagt større vekt på at Husbanken skal prioritere de vanskeligstilte når det gjelder grunnlånet.³

Grunnlånet kan i dag benyttes til mange ulike formål. Lånet kan gis til oppføring av nye boliger, utbedring av eksisterende boligmasse og ombygging av annen bygningsmasse til boliger, kjøp av utleieboliger til prioriterte grupper, barnehager, studentboliger, omsorgsboliger, sykehjemsplasser og lokaler for omsorgstiltak. Søkere om lån kan blant annet være forbrukere, utbyggere, borettslag, kommuner, fylkeskommuner, stiftelser og selskaper.

Asplan/Novas evaluering av Husbankens grunnlån for nybygg fra 2011 viste at grunnlånet bidro til å øke antallet boliger med gode miljøkvaliteter og universell

¹ Paragraf 74 inneholdt bestemmelser om at oppholdsrom for mennesker skulle ha tilfredsstillende lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring. Paragraf 77 ga rammer for miljøkrav som kunne stilles ut fra komforthensyn (innemiljø).

² http://www.husbanken.no/bibliotek/bib_boligpolitikk/evaluering-av-husbankens-grunnlan-til-oppforing/

³ KRD/KMDs tidelingsbrev til Husbanken I 2013 og 2014.

utforming. Siden den gang har det imidlertid kommet nye krav til nybygg og utbedringer som aktualiserer en ny evaluering av grunnlånet - denne gangen for eksisterende bygningsmasse.

1.3 Avgrensning

Evalueringsoppdraget er avgrenset til utbedringsprosjekter

Dette oppdraget er avgrenset til bruk av grunnlån for utbedringsprosjekter i eksisterende bygg. Arnstad-rapporten konkluderte med at det er her potensialet for energieffektivisering var størst. Andre har også trukket frem dette:

Asplan/NOVA 2011 skrev i sin evaluering av grunnlånet for nybygg at et av forbedringspotensialene for lånet var et «Sterkere fokus på boligkvaliteter ved utbedring av den eksisterende boligmassen». Begrunnelse var at når «TEK på sett og vis overtar ansvaret for tilgjengeligheten i nybyggingen, kan Husbanken økonomiske virkemidler, herunder grunnlånet, rettes mot bedringer av tilgjengeligheten i den eksisterende boligmassen».

I følge Asplan/NOVA (2011) var også Direktoratet for byggkvalitet «tvilende til grunnlånets betydning i lys av at det har kommet nye tekniske forskrifter som har hevet kravene både når det gjelder universell utforming og miljø. Etter BEs⁴ vurdering er de mest interessante framtidige utfordringene for Husbankens kvalitetsmålsetninger vil være knyttet til utbedring eller rehabiliteringsoppgaver i den eksisterende boligmassen».

Endring/presisering av målgrupper for grunnlån de siste par årene

Selv om grunnlånet siden 2005 har hatt som delmål å bidra til å finansiere boliger til vanskeligstilte var det først i juli 2013 – i forbindelse med *Tillegg til tildelingsbrev* - at departementet kom med en prioriteringsregel for mottakere av grunnlån. Før dette hadde søknader som tilfredsstilte kravene fortløpende fått tilsagn, uten noen prioritering mellom søknadene. Når den tildelte rammen til det enkelte regionkontor ble brukt opp, måtte regionkontoret avvise søknaden – og ev. utsette saksbehandlingen til påfølgende år.

I prioriteringsregelen heter det at «utbedring av bustad m.a. for eldre og funksjonshemmede» er blant de høyt prioriterte formålene. Også lån til utleieboliger for flyktninger, studenter, boliger i distriktene og andre boligsosiale søknader skulle prioriteres, men det var ingen føring på om det for sistnevnte grupper skulle være nybygg eller utbedring.

I tildelingsbrevet⁵ til Husbanken for 2014, samt i retningslinjer og veileder datert februar 2014, ble prioriteringsregelen fra 2013 i hovedsak videreført. I juli 2014

⁴ Direktoratet for byggkvalitet het i 2011 Bygningsteknisk etat (BE).

⁵ Innenfor gjeldende ramme skal Husbanken prioritere startlån, private barnehagelån og grunnlån til prioriterte formål høyest. Prioriterte formål for grunnlånet er som i 2013 lån til utleieboliger bl.a. til flyktninger, utbedring av bolig bl.a. for eldre og funksjonshemmede, studentboliger, boliger i distriktene og andre boligsosiale søknader om grunnlån. Deretter skal grunnlån til utbedring av eksisterende boliger og bygg, og pilot- og forbildeprosjekter prioriteres. Til slutt skal grunnlån til oppføring av nøkterne boliger innvilges innenfor gjenstående lånemidler.

kom imidlertid en revidert veileder, der blant annet prioriteringsregelen igjen ble justert noe. Nå heter det følgende:

«Høyt prioritere formål innenfor grunnlånet, med definert årlig ramme, er

- lån til utleieboliger, blant annet til flyktninger.
- utbedring av boliger med boligsosialt formål, blant annet boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne
- studentboliger
- boliger i distriktene
- andre boligsosiale søknader om grunnlån
- annen utbedring av eksisterende boliger
- pilot- og forbildeprosjekter

Gjenstående lånemidler for året skal gis til oppføring av nøkterne boliger.»

Det var altså først sommeren 2014 at prioriteringsregelen er eksplisitt på at Husbanken skal prioritere utbedring – uavhengig av målgruppe. I veilederen fra februar 2014 var utbedring av eksisterende bygg prioritering to, etter søknader til boligsosiale formål. I perioden juli til desember 2013 var det kun utbedring til boligsosialt formål (blant annet til eldre og funksjonshemmede) som skulle prioriteres. Før juli 2013 ble alle søknader om grunnlån behandlet i den rekkefølge de kom inn til Husbanken – uavhengig av om det var oppføring av nybygg eller utbedring av eksisterende bygg.

Myndighetene gjennomgår ordningen med grunnlån i 2014

Parallelt med denne evalueringen arbeider både Husbanken og departementet med å vurdere ordningen med grunnlån. I Husbankens tildelingsbrev for 2014 står det blant annet følgende:

Husbanken skal gjennomgå ordningen med grunnlån og foreslå eventuelle endringer for å bidra til økt boligpolitisk måloppnåelse, herunder hvordan kvaliteten på eksisterende boliger kan økes. Forslag til endringer må også vurderes i lys av statsstøtteregelveverket. Departementet skal involveres i arbeidet. (...) Departementet vil vurdere forskriften for grunnlån, og trekke Husbanken inn i dette arbeidet.

Det er naturlig å se dette oppdraget i sammenheng med overnevnte arbeid. Det at Husbanken og departementet vurderer ordning – samtidig som det har vært endrede føringer i både 2013 og 2014⁶ - har naturligvis hatt betydning for hvilke vurderinger og tilbakemeldinger vi har fått fra våre informanter. Det skyldes ikke minst at mange – spesielt utenfor Husbanken – har hatt begrenset kunnskap og erfaring med de nyeste føringene. Det har også hersket en viss usikkerhet omkring føringene og hva som er praksis.

⁶ Prioriteringsregelen kommer sommeren 2013, mens den største endringen for utbedring kom i 2014 – henholdsvis i februar og juli. Vi er ikke kjent med om endringen i juli har sammenheng med Husbankens og departementets vurdering av grunnlånet.

1.4 Formål med evalueringen

Evalueringen skal belyse om målene til grunnlånet blir nådd når det gjelder utbedring av eksisterende bygg. I denne sammenheng har vi sett på markedet for grunnlånet, utfordringer knyttet til grunnlånet og anbefalt hvordan måloppnåelsen for grunnlånet kan styrkes.

Konkret har vi samlet kunnskap om:

- Hvem bruker grunnlån i utbedringsprosjekter?
- Hvilke andre former for finansiering finnes det for disse brukerne?
 - Hvordan fungerer grunnlån i samspill med andre virkemidler?
- Hva kjennetegner prosjektene som har fått innvilget grunnlån til å utbedre eller ombygge eksisterende bolig?
- Hvordan er kvaliteten på utbedringsprosjekter med grunnlånsfinansiering?
- Hva kjennetegner tilbud og etterspørsel etter universell utforming og energieffektivitet.
- Hvilke forbedringspotensialer har grunnlånet? Knyttet til:
 - Regulering og føringer
 - Informasjon, markedsføring og profilering
 - Saksbehandling
 - Måloppnåelse
 - Bidra til økt miljø/energi
 - Bidra til økt universell utforming
 - Prioritering av målgrupper

1.5 Datainnsamling

Evalueringen har bestått av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Registeranalyse av Husbankens data
- Kvalitative informantintervjuer

Oppstart og dokumentanalyse

Vi har gjennomført en dokumentgjennomgang av relevante dokumenter som omhandler Husbankens retningslinjer og byggteknisk forskrifter for perioden 2007–2013, Regjeringens handlingsplaner, stortingsmeldinger samt andre sentrale dokumenter og forskning som drøfter temaene som er relevant for oppdraget.

Registeranalyse av Husbankens dataregister

Vi har fått tilgang til Husbankens register (HILS) over tildeling av grunnlån til utbedring i perioden fra 2006 til 2013. Antall boliger med finansiering av grunnlån har falt fra 4 565 boligenheter i 2008 til 3 664 i 2013⁷. Det er i hovedsak borrettslag som søker. Siden antall søknader er lavt, og har falt fra 259 i 2008 til 114 i 2013, har det ikke vært aktuelt med noen omfattende analyse av innrapportert statistikk.

⁷ Husbankens årsrapport 2013.

I registeranalysen har vi blant annet sett på kjennetegn ved mottakere, kostnader og regionale variasjoner. I tillegg har vi sett på avslag.

Informantintervjuer

Med bakgrunn i at det er få saker om grunnlån til utbedring, er den viktigste metodiske tilnærmingen i dette prosjektet kvalitative informantintervjuer. Noen intervjuer har vært ved fysiske møter, mens andre er gjennomført over telefon. Informanter har vært

- Husbanken sentralt og alle regionkontor
- Enova
- Direktorat for byggkvalitet (DiBK)
- Kommunalbanken
- Boligbyggelag
- Kommuner
- Byggefirmaer
- Arkitektkontor
- Rådgivningsfirmaer
- Private banker
- Interesseorganisasjoner

Fulltallig informantliste finnes i vedlegg 1.

Formålet med informantintervjuene har vært å innhente informasjon for å kunne gi en god beskrivelse av markedet for kvalitet i utbedring av boliger, hva markedet kjennetegnes av og hvordan dette markedet er sammenliknet med markedet for kvalitet i nye boliger. I tillegg har vi vært opptatt av å fange opp erfaringer og vurderinger av grunnlån som virkemiddel i utbedringsprosjekter.

Vi fulgte en semistrukturerte intervjuer med felles temaliste. Dette gjorde det mulig med utdypninger og innspill underveis.

Vi har tilsammen gjennomføre rundt 60 intervjuer/gruppesamtaler. Vi startet med rundt 40 intervjuer blant de viktigste aktørene. De siste 40 informantene ble identifisert gjennom spørsmål som: Har vi områder som hittil ikke har blitt dekket godt nok? Er det temaer som har stort sprik i vurderingene? Ser vi mulige anbefalinger som vi ønsker å få verifisert nærmere, osv. Valg av informanter ble tildels gjort i dialog med oppdragsgiver.

1.6 Oppbygning av rapporten

Rapporten er bygd opp på følgende måte:

I kapittel 2 redegjør vi for myndighetenes føringer på universell utforming og miljø/energi. I tillegg trekker vi frem de viktigste elementene som reguleres i byggeteknisk forskrift (TEK).

I kapittel 3 dokumenter vi først føringene på grunnlånet. I tillegg beskriver vi ulike tilskudds- og låneordninger som kan kombineres eller erstattes med grunnlån. Søkelys rettes ikke minst på de ordningene som har boligsosialt formål.

I kapittel 4 identifiserer vi de viktigste milepælene som en eier/tiltakshaver står ovenfor i en utbedringsprosess. Søkelys settes på likheter og forskjeller mellom aktører som skal gjennomføre utbedringsprosjekter og nybygg.

Kapittel 5 drøfter markedet for utbedring. Vi ser på tilbuds- og etterspørselssiden med et spesielt søkelys på utfordringer som kjennetegner utbedringsprosjekter, sammenlignet med nybygg.

I kapittel 6 viser vi hvordan grunnlån har blitt brukt i utbedringsprosjekter i perioden 2006 til 2013.

Kapittel 7 drøfter bruken av grunnlån til utbedring, med et spesielt søkelys på situasjonen de siste par årene. I siste kapittel (8) kommer vi med våre anbefalinger for en videreføring av grunnlån på utbedringsprosjekter.

2 Miljø/energi, universell utforming og byggt teknisk forskrift

Standarder og lovverk er sentralt i planlegging og utforming av byggeprosjekter. I det følgende drøfter vi kort overordnede føringer på områdene miljø/energi og universell utforming, før vi drøfter byggt teknisk forskrift.

2.1 Miljø/energi

Det finnes mange miljø- og energikvaliteter ved boligen. Energieffektivitet, inneklimate, nivåer på utslipp og tilførsel av vann, slam, støv, støy samt grenser for radioaktiv stråling. Det mest sentrale miljøtiltaket i retningslinjene for grunnlånet er energieffektiviteten i boligen. Vi drøfter dermed i hovedsak dette miljøkravet.

Byggt teknisk forskrift (TEK) regulerer krav til miljø og energieffektivitet i nye bygg og bygg som gjennomgår hovedombygging. I tillegg finnes energimerkeordningen, som klassifiserer bygget med en energikarakter og en oppvarmingskarakter.

Stoltenberg II regjeringen hadde i sin handlingsplan for bygg- og anlegg i 2009 en hovedmålsetting om å redusere behovet for energi i bygningsmassen⁸. Målet støttes av blant annet rapporten fra SINTEF byggforsk; *Energieffektivisering i bygninger – mye miljø for pengene*, fra 2009, som fastslår at "energieffektivisering i bygg er det enkleste og billigste klimatiltaket". Samtidig er det også et uttalt prinsipp at de samfunnsøkonomiske konsekvensene skal utredes ved skjerping av energikravene (Bygningsmeldingen⁹).

En intern arbeidsgruppe i Kommunal- og regionaldepartementet, ledet av Eli Arnstad, kom i 2010 med en rapport om energieffektivisering av bygg (Arnstad-rapporten). Den så på energieffektivitet som det enkleste og billigste klimatiltaket, og mente det er bred politisk enighet om at energieffektivisering må prioriteres.

Arbeidsgruppen mente at energieffektivisering i bygg bidrar til å erstatte forurensende energikilder i andre sektorer og reduserer behovet for ny kraftproduksjon. De mente også at det er realistisk å redusere energibruken i bygg med 10 TWh innen 2020. Energibruken i byggsektoren vil da reduseres fra 80 TWh per år til 70 TWh per år, der om lag halvparten brukes i boliger. Innen 2040 mente gruppen at energibruken i bygg kan halveres. De etterlyste imidlertid en bredere satsning for å nå målene, og mente at Husbanken bør spille en sentral rolle i måloppnåelsen.

Arnstad-rapporten trakk også fram energieffektivisering i eksisterende bygningsmasse som et sentralt grep. Gruppen foreslo en økonomisk tilskuddsordning som retter seg mot eiere av eksisterende bygg, både bolig- og næringsbygg. De anbefalte også at støtteordningen må kombineres med andre virkemidler som energimerkeordningen og tilbud om veiledende rådgivning. I denne forbindelse vil gode forbildeprosjekter kunne gi inspirasjon og læring.

⁸ Handlingsplan: Bygg for framtida - miljøhandlingsplan for bolig- og byggsektoren 2009-2012

⁹ Meld. S. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn

Energimerkeordningen

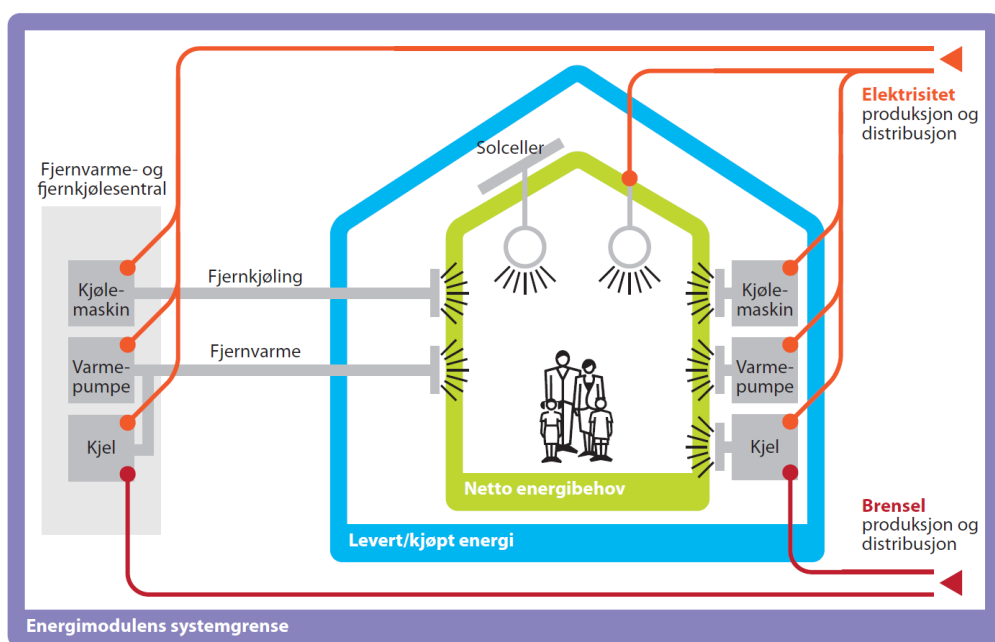
Siden 1. juli 2010 skal alle boliger og yrkesbygg som selges eller leies ut ha en energiattest. Målet er å øke bevisstheten rundt energibruk, ulike oppvarmingsløsninger og løsninger som kan gjøre boligen eller bygningen mer energieffektiv. Ordningen kom som følge av EUs Bygningsenergidirektiv (2002/91/EF). Norges Vassdrag- og energidirektorat (NVE) forvalter ordningen.

Energimerket består av en energikarakter og en oppvarmingskarakter. Energi-karakteren går fra A til G, og er basert på beregnet levert energi. Oppvarmingskarakteren gis med en femdelt fargerangering fra rødt til grønt, og rangerer boligen/bygningen etter hvilket oppvarmingssystem som er installert. Det er ingen sammenheng mellom disse karakterene, slik at en bolig kan være rangert høyt på den ene karakteren, samtidig som den er rangert lavt på den andre.¹⁰

Hvor måler man netto energibehov?

Energikravene i gjeldende TEK setter krav til maksimalt netto energibehov. Det innebærer et fokus på bygningens energiegenskaper, uavhengig av hvordan energibehovet dekkes. Energimerkeordningen gir derimot energimerke til bygninger basert på levert energi som er den energien som kjøpes i markedet, f.eks. elektrisitet og fjernvarme. Fokus på levert energi innebærer i utgangspunktet en favorisering av energiproduksjon i bygget. Figuren under illustrerer forskjellen mellom netto energibehov og behovet for levert energi.

Figur 2-1: Ulike systemgrenser for energibruk i bygg



Kilde: Statsbygg 2012

Betydelig uenighet mellom aktører om energieffektivitet og miljø

Det er til dels betydelig uenighet mellom aktører om hva som er energieffektivitet og miljømessig riktig. Diskusjonen har blant annet sammenheng med om man tar

¹⁰<http://www.energimerking.no/>

et globalt perspektiv, nasjonal, lokalt eller begrenser seg til den enkelte bolig. I tillegg kan det ha betydning om man vurderer ut fra en lang eller kort tidshorisont. En tredje dimensjon er knyttet til hvor en starter målingen i verdikjeden. Inkluderer man for eksempel utslippene i forbindelse med produksjon av byggemateriale?

Selv om et tiltak kan gi energireduksjon fra dag 1, kan det ta flere tiår til en ev. miljøgevinst er hentet ut. Det skyldes at nye tiltak i eksisterende bygg kan gi miljøbelastninger knyttet til f.eks. produksjon, frakt, installering og destruering av det som fjernes. Her er det ulike politiske og faglige retninger – til dels også hos statlige myndigheter, forskningsmiljøer, byggebransjen og interesseforeninger.

2.2 Universell utforming

Den andre sentrale kvalitetsindikatoren til grunnlånet er universell utforming. Universell utforming kan sees på som en strategi for å skape et samfunn med deltakelse og likestilling for alle. I tillegg er satsingen viktig for å møte den «eldrebølgen» som vi vet kommer. Poenget er å utforme omgivelsene på en måte som ivaretar hele befolkningens variasjon i funksjonsevne, inkludert behovene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Når man snakker om universell utforming i forbindelse med boliger kan det forstås som at boligen skal være «tilgjengelig for alle». I konvensjonen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne definerer man Universell utforming som

”utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. Universell utforming skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for”.¹¹

Stoltenberg II-regjeringens la i 2009 frem *Handlingsplan for universell utforming av Norge fram mot 2025*. Tiltakene i handlingsplanen fordeles over fire prioriterte områder: bygg og anlegg, uteområder, transport og IKT. Handlingsplanen er ambisiøs når det kommer til økt universell utforming i nye boliger, men mer forsiktig når det kommer til eksisterende bygningsmasse. De skriver:

På viktige områder, som eksisterende bygninger og uteområder, er både omfang og kostnader ved oppgradering til universell utforming usikre. I tillegg er ansvaret fordelt på en rekke ulike instanser og eiere. En undersøkelse fra Norsk institutt for by- og regionforskning viser at det vil innebære større kostnader å oppgradere eksisterende bygg, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. På bakgrunn av den store økonomiske belastningen knyttet til oppgradering til universell utforming av eksisterende bygninger, anlegg og uteområder, legges det til grunn en skrittvis og prioritert tilnærming. I plan- og bygningsloven er det tatt inn en hjemmel til å gi forskrifter om oppgradering til standard tilsvarende universell utforming. Over tid kan krav til eksisterende bygningskategorier fastsettes i egne

¹¹ Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Konvensjon_BLD.pdf

forskrifter. De enkelte forskriftene vil fastsette fristen for gjennomføring av oppgraderingen.

Andre undersøkelser og analyser viser imidlertid at merkostnadene er begrensede dersom oppgradering til universell utforming skjer gjennom planmessig vedlikehold og utbedring. Regjeringen legger vekt på å utnytte disse mulighetene.

Planen definerer universell utforming i bygg «som en utforming av det fysiske miljø som innebærer en likeverdig form for tilgjengelighet slik at hovedløsningen kan brukes av flest mulig. Dette gjelder ikke bare personer med nedsatt funksjonsevne, men også for eksempel familier med barn i barnevogn og eldre».

Husbankens økonomiske virkemidler nevnes spesifikt i planen som ett av virkemidlene for å stimulere til universelt utformede boliger. Husbanken og Direktoratet for byggkvalitet (Dibk) skal i følge planen delta i arbeidet med utvikling av indikatorer for universell utforming for bygninger. Dibk forvalter blant annet et tilskudd til kompetansehevings- og informasjonstiltak om universell utforming som kan gå til prosjektering av bygg og uteområder.

Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013 ble evaluert av Oslo Economics i 2013. De skriver at «handlingsplanens brede satsing i mange sektorer har gitt resultater som svarer bra til Regjeringens politiske visjon om et universelt utformet samfunn inn 2025». Av den grunn mener de at «ordningen med en handlingsplan bør videreføres». De skriver videre at "Husbankens rolle er primært rettet mot boliger, men likevel viktig ved at de gjennom låneordningen stiller krav til at boliger oppfyller krav til universell utforming og imøtekommer miljøkrav".

Det er imidlertid ulike tolkninger av universell utforming blant aktørene. F. eks. ønsker noen å skille mellom tilgjengelighet og universell utforming. Andre begreper som benyttes er livsløpsstandard som innebærer å skape en fullverdig bolig med trinnfri adkomst og tilgjengelighet til alle boligens funksjoner.

Norsk standard (for universell utforming)

Standarden, "NS 11001-2 – boliger", brukes av Husbanken og angir hva som skal ligge til grunn for å oppfylle kravene til universell utforming og likestilt bruk. Norsk standard ble etablert i samarbeid mellom en rekke boligfaglige miljøer i 2009. Den er ikke obligatorisk verken for nye bygg eller større oppgraderinger.

Hensikten med standarden er å angi krav til utforming som vil gi økt bruksikkerhet og brukskvalitet for alle. Hvis en følger *NS 11001-2 - boliger*, overoppfyller man kravene til TEK10. Standarden er dermed strengere enn TEK10 på flere av punktene knyttet til tilgjengelighet.¹² Husbanken bruker standarden som minstekrav til universell utforming for bevilgning av grunnlån til oppføring.

2.3 Byggteknisk forskrift (TEK10)

Kvalitetskravene til bygg har blitt justert flere ganger i takt med samfunnsutviklingen. Før 2007 var det ikke eksplisitte krav til bygningenes energieffektivitet

¹² Standarden skal etter planen også revideres i 2015

i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven.¹³ Teknisk forskrift satte imidlertid rammer for bygningers energi- og effektbehov.

I 2007 kom energikrav inn i plan- og bygningsloven, og det ble det innført ambisiøse energikrav i byggt teknisk forskrift (TEK07) med henvisning til klima-utfordringene. Forskriften ble ytterligere skjerpet med TEK10 - også med strengere krav til universell utforming. TEK10 gjaldt fra 1. juli 2010.

Kravene i TEK10 gjelder nye bygg og bygg som gjennomgår hovedombygging. Sistnevnte defineres løst som ombygging som tilsvarer mer enn 25 prosent av verdien av bygget. Ved hovedombygging vil TEK10 gjelde som helhet, som ved alle nybygg. Sintef rapport 2011:82 skriver at «Hovedombygging er så omfattende at omtrent ingen tilfeller av oppgradering av borettslag eller sameier vil komme inn under dette begrepet». Det er saksbehandler i den enkelte kommune som avgjør om en utbedring er en «Hovedombygging» eller ikke.

Direktoratet for byggekvalitet skriver at kravene i TEK10

«kan være uhensiktsmessige eller fremstå som urimelige hvis de gjøres gjeldende for alle typer tiltak på eksisterende bygg. Forarbeidene til plan- og bygningsloven angir at kravene i forskriften gjelder så langt de er "relevante". (...) Kommunen kan tillate bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering også når det ikke er mulig å tilpasse bygget til tekniske krav uten uforholdsmessige høye kostnader.»¹⁴

For de fleste utbyggingsprosjekter gjelder dermed ikke TEK10 som helhet, kun eventuelt de krav som er relevante for det enkelte tiltak. Også her kan det vises skjønn for utbedringsprosjekter. Nedenfor fokuserer vi på forskriftens krav til miljø/energi og universell utforming.

Krav til miljø/energi i TEK10

TEK10 regulerer flere dimensjoner ved bygget når det gjelder energibruken. Energikravene spesifiserer:

- Maksimal ramme for (samlet) netto energibehov
- Krav til energiforsyning
- Minstekrav til varmeisolerende evne (U-verdi) for ulike bygningsdeler (vinduer, dører, vegger, tak og gulv), i tillegg til luftlekkasjetall med mer.

TEK10 setter også krav om at minst 40 prosent av oppvarmingsbehovet i boliger skal dekkes fra andre energikilder enn fossile brensler og direktevirkende elektrisitet. Bygninger som har lavere varmebehov enn 15.000 kWh i året, er unntatt fra dette energiforsyningskravet.

Tiltakshaver kan oppfylle rammekravet for netto energibehov på to måter; tiltaksmetoden og rammekravsmetoden. I henhold til tiltaksmetoden er kravet til netto energibehov oppfylt dersom ulike komponenter oppfyller spesifiserte krav.

¹³ Paragraf 74 inneholdt bestemmelser om at oppholdsrom for mennesker skulle ha tilfredsstillende lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring. Paragraf 77 ga rammer for miljøkrav som kunne stilles ut fra komforthensyn (innemiljø).

¹⁴ <http://www.dibk.no/Tema/Energi/Ofte-stilte-sporsmal/>. Sitatet er knyttet til energi, men gjelder også universell utforming.

Brukes rammekravsmetoden, må det gjøres modellberegninger av energi-behovet der det bl.a. tas hensyn til byggets utforming i tillegg til egenskapene til enkeltkomponenter.

For begge metodene gjelder det at omfordeling mellom enkeltkomponenter er begrenset av minstekravene. Netto energibehov er en teoretisk størrelse som viser byggets energiegenskaper. Den faktiske energibruken bestemmes av bruken av byggene.

Kapittel 13 i forskriften; "Miljø og helse", tar for seg tar for seg miljøaspekter ved boligen/bygget. Temaene er knyttet til luftkvalitet, termisk inn klima, strålingsmiljø, lyd og vibrasjon, lys og utsyn og fukt.

Krav til universell utforming i TEK

Formålet med byggteknisk forskrift er å "sikre at det planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet og universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi."

Når det gjelder boliger gjelder universell utforming for blant annet gangatkomsten til byggverket, bad og toalett, balkong og terrasse, hoveddør med mer. Av dette følger blant annet tekniske spesifikasjoner som størrelse på snusirkel i rom, universell utforming av uteareal for større boformer, stigningsforhold for rullestol, gangatkomst til bolig og åpningskraft for dør. TEK10 setter også krav til bruk av miljøskadelige stoffer, ventilasjon, tilrettelegging ved rømning, ytre miljø, gangatkomst, lydisolasjon og lys.

Høring om endring i TEK10

Regjeringen la i 2014 frem en rekke forslag til endringer av TEK10 (høringsfrist 25. oktober).¹⁵ De fleste endringsforslagene er knyttet til universell utforming /tilgjengelighet. Forslagene gjaldt blant annet endring i tilgjengelighetskravet for boenheter, fjerning av krav om universell utforming av uteareal for større boformer, redusert krav til stigningsforhold for gangatkomst til bolig og redusert krav til åpningskraft for dør. I tillegg foreslås det skjerpet krav til sikkerhetsglass i vindu og andre glassfelt, endret krav til utgang fra branncelle i risikoklasse 4 samt enkelte redaksjonelle endringer.

Blir endringsforslag vedtatt, vil de kunne tre i kraft fra og med 1. januar 2015.

Innføring av TEK 15?

Våren 2013 startet myndighetene arbeidet med å utvikle nye energiregler i teknisk forskrift. Arbeidet tok utgangspunkt i blant annet stortingsmeldingene om klima og bygningspolitikk¹⁶ der det varsles innføring av passivhus-nivå i byggeforskriftene fra 2015. Det varsles videre at det skal utformes en definisjon av passivhus tilpasset byggeforskriftene. Direktoratet for byggkvalitet har nå

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing-Forslag-til-endringer-i-byggteknisk-forskrift.html?id=762276>

¹⁶ Melding til Stortinget, "Meld. St. 21 (2011 –2012): Norsk Klimapolitikk," vol. 21,2012 og Melding til Stortinget, "Meld. St. 28 (2011– 2012): Gode bygg for et bedre samfunn," vol. 28, 2012

sendt sin anbefaling til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men det er foreløpig ikke avklart om og ev. når TEK15 blir innført.

3 Finansiering av utbedringsprosjekter

Valget av finansieringsform kan ofte være avgjørende for om et utbedringsprosjekt blir igangsatt. I tillegg til grunnlån redegjøre vi i dette kapittelet for de vanligste finansieringsformene som finnes i markedet til utbedring av eksisterende bolig. Noen av tilskudds- og låneordningene kan kombineres med grunnlån, mens andre kan være alternativer til grunnlån. Vi tenker her på ordninger fra Husbanken, Enova, Kommunalbanken og kommersielle banker/finansinstitusjoner. Utover dette har også enkelte kommuner ulike mindre støtteordninger som kan benyttes.

Vi beskriver nedenfor de viktigste og mest relevante ordningene. Siden Husbanken skal prioritere søknader med boligsosialt formål vier vi ordninger ovenfor disse særskilt oppmerksomhet. Vi beskriver og drøfter kun de meste sentrale aspektene ved ordningene og gir dermed ikke en fyllestgjørende redegjørelse av ordningene som helhet. Vi har heller ikke dokumentert disse ordningene tilbake i tid. Vi viser ellers til aktørens eget materiale.

Presentasjon er delt i en tilskuddsdel og lånedel, og vi illustrerer om den enkelte ordning er allmenn eller rettet til henholdsvis enkeltpersoner, boligselskaper (borettslag /sameier/mv.), kommuner eller selskaper som eier boligbygg.

3.1 Grunnlånet til utbedring

Føringene på grunnlån til utbedring har blitt justert en rekke ganger de siste årene. Vi er kjent med veiledere fra henholdsvis november 2008, juli 2011, desember 2013 og februar 2014, mens gjeldende veileder ble lansert i juli 2014. Samtidig har det vært justeringer av retningslinjer (siste gjeldende er fra februar 2014). I tillegg foreligger brosjyren *Grunnlån – Oppføring og utbedring av boliger* fra juli 2011 (som Husbanken fortsatt viser til).

Nedenfor gjør vi rede for de viktigste føringene på utbedringsprosjekter finansiert av grunnlån. Vi trekker også inn de mest sentrale endringene siste ti år.

3.1.1 Retningslinjer for grunnlån til utbedring

I grunnlånets retningslinjer fra juli 2014 heter det at formålet med ordningen er å

”bidra til å fremme viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, skaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Lånet skal bidra til å oppnå boligpolitiske målsettinger som ellers ikke vil bli oppnådd”.

For å kunne innfri kravene til grunnlån kreves det at byggene må brukes som helårsbolig og oppfylle kravene i plan- og bygningsloven. Grunnlånet kan ikke gis til igangsatte prosjekter eller refinansiering, og lånesøker må sannsynliggjøre at prosjektet kommer i gang innen 3 måneder etter tilsagn. Særlig viktig er det at søknaden må være behandlet før prosjektstart.

Prioriteringer i tildeling av grunnlånet

Som illustrert i 1.3 har det vært flere endringer/presiseringer av målgrupper for grunnlånet de siste par årene. Det siste tiåret har grunnlånet til utbedring først og fremst handlet om å fremme kvaliteter knyttet til miljø/energi og universell utforming. Et annet delmål har vært å finansiere boliger til vanskeligstilte. I juli 2013 ble imidlertid det boligsosiale aspektet styrket og ble hovedprioritet for ordningen.

I juli 2014 kom en revidert veileder, der den nye satsningen formuleres tydelig:

«Høyt prioriterte formål innenfor grunnlånet, med definert årlig ramme, er

- lån til utleieboliger, blant annet til flyktninger.
- utbedring av boliger med boligsosialt formål, blant annet boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne
- studentboliger
- boliger i distriktene
- andre boligsosiale søknader om grunnlån
- annen utbedring av eksisterende boliger
- pilot- og forbildeprosjekter

Gjenstående lånemidler for året skal gis til oppføring av nøkterne boliger.»

I følge en pressemelding fra Husbanken i oktober 2014 har Husbanken hatt følgende prioritering i år:

«Prioriterte formål for grunnlånet er utleieboliger til blant annet flyktninger, utbedringer av boliger blant annet for eldre og funksjonshemmede, studentboliger, boliger i distriktene og andre boligsosiale søknader om grunnlån.

Deretter skal utbedring av boliger og pilot- og forbildeprosjekter prioriteres.

Til slutt skal grunnlån til oppføring av boliger som tilfredsstillter Husbankens krav til areal, universell utforming og energieffektivitet innvilges innenfor gjenstående lånemidler.»

I 2014 har Husbanken fordelt totalrammen på 12 milliarder til grunnlån mellom prioriterte og ikke-prioriterte formål, for å sikre midler til de prioriterte målgruppene gjennom hele året. På grunn av mange søknader om oppføring ble disse allerede våren 2014 oppfordret til å søke alternativ finansiering.

Arealkrav

Til og med 2013 var det eneste arealkrav at boligene ikke måtte være over 180 m² BRA. Avvik fra dette kunne gjøres for personer med nedsatt funksjonsevne som krevde spesiell planløsning og/eller større areal. Fra 2014 innførte Husbanken maksimalgrenser for arealet til boligene som kan finansieres med grunnlån. De er som følger:

Tabell 3-1: Arealgrenser for boliger finansiert med grunnlån

	Maksimal størrelse per boenhet	Inngår	Inngår ikke
Enebolig	≤ 150 m ² BRA	Forskriftsmessig sportsbod etter TEK10 § 12-10	Garasje, Carport og Åpent, overbygget areal
Enebolig med hybel-, sokkelleilighet o.l.	Bygningens størrelse: ≤ 200 m ² BRA Hovedleilighet: ≤ 150 m ² Bi-leilighet: ≤ 80 m ²	Forskriftsmessig sportsbod etter TEK10 § 12-10	Garasje, Carport og Åpent, overbygget areal
Småhus	≤ 140 m ² BRA	Forskriftsmessig sportsbod etter TEK10 § 12-10	Garasje, Carport og Åpent, overbygget areal
Leiligheter i blokker	≤ 90 m ² BRA		Boder som ikke har adkomst fra leiligheten og fellesareal

I veilederen står det imidlertid at for «grunnlån til utbedring er arealgrensene veiledende», hvilket betyr at Husbanken har åpnet opp for en viss skjønnsutøvelse i utbedringsprosjekter.

Kvalitetskrav

I gjeldende brosjyre *Grunnlån - Oppføring og utbedring av boliger* fra 2011 står at det boligen **må** ivareta kriterier for universell utforming og miljø for å kunne få grunnlån. Det står videre at Husbanken **krever** tiltak innenfor begge kvalitetsområdene **utover minimumskravene** i plan- og bygningsloven/teknisk forskrift, men at kvalitetskriteriene kan **reduseres** i forbindelse med utbedringer.

I veilederne fra februar og juli 2014 står det at Husbanken som **hovedregel** krever tiltak innenfor begge kvalitetsområdene. Det står samtidig at Husbanken som **hovedregel** krever at utbedringsarbeidene både har **vesentlige elementer** av universell utforming og tiltak innenfor miljø/energi.

I begge veilederne fra 2014 står det imidlertid at «Prosjekter som oppfyller Enovas krav for «Støtte til oppgradering av bolig, nivå 1, eller nivå 2», oppfyller automatisk Husbankens krav til utbedring. Dette gjelder også utbedring til lavenergihus eller passivhus for borettslag, sameier o.l.». Det betyr at Husbanken i slike tilfeller ikke krever tiltak innenfor universell utforming. I en presentasjon fra Husbanken i 2014 står det også at kvalitetskriteriene kan **reduseres** i forbindelse med utbedringer og **fravikes** ved kjøp av eksisterende bygg til utleieboliger for prioriterte grupper¹⁷.

At man ved utbedring kan oppfylle kun ett av kravene ble presisert ytterligere i veilederen i juli 2014 med følgende formulering: «Ved svært gode utbedringstiltak innenfor enten universell utforming og tiltak innenfor miljø/energi kan det aksepteres at prosjektet bare har tiltak innenfor ett av kvalitetsområdene.»

Vi har tolket overnevnte som at kvalitetskravene siden 2011 har blitt myket noe opp. Vi finner støtte for en slik tolkning blant flere av våre informanter i Husbanken, men det er også enkelte som gir uttrykk for at kravene har vært relativt stabile i perioden. Vi antar at dette til dels kan forklares med noe ulik

¹⁷ Ifølge en presentasjon fra Husbanken 12-4-2014. http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Boligsosial_planlegging/Regionprosent20Midt%20Norge/Presensasjoner/Husbankkonferansen2014SteinkjerGrunnlankommunaleutleieboliger.ashx

praksis regionalt – noe vi også har fått tilbakemelding på fra informanter i og utenfor Husbanken.

I tillegg er det grunn til å anta at praksis i 2011 kan ha vært noe mer skjønnsmessig enn man kan få inntrykk av når man leser veilederen og brosjyren fra 2011. Vi ser dermed ikke bort fra at det kanskje er den formelle beskrivelsen av ordningen (dvs. veilederen) som har blitt tilpasset praksis – mer enn at praksis har endret seg så mye de siste årene.

Økonomiske betingelser

Grunnlånets økonomiske betingelser er langsiktige og forutsigbare¹⁸. Låntaker kan velge flytende rente eller fastrentlån i 3, 5 10 og 20 år. For privatpersoner ligger grunnlånsrenta omlag 2 prosentpoeng lavere enn renta på byggelån/nedbetalingslån fra private banker.

Ved utbedring kan grunnlånet utgjøre inntil 100 prosent av de utbedringskostnader Husbanken godkjenner, dersom samlet lånebelastning på eiendommen ikke overstiger 90 prosent av antatt omsetningsverdi etter utbedring. Er den samlede måloppnåelsen god, kan det gjøres unntak for dette i distriktene. Endelig låneramme vurderes opp mot pantesikkerhet.

Husbanken kan tilby følgende nedbetalingsvilkår:

- a. Lån avdras som annuitets- eller serielån.
- b. Lån kan gis med inntil 30 års løpetid. Grunnlån til utleieboliger kan gis med inntil 50 års løpetid.
- c. Lån kan gis med inntil 8 års avdragsfrihet.

3.2 Andre tilskudd/støtteordninger

Nedenfor redegjør vi for en rekke tilskudd/støtteordninger som rettes mot vanskeligstilte grupper, universell utforming og energieffektivisering. En rekke av disse ordningene kan kombineres i finansieringen av ett utbedringstiltak, men det er også ordninger som avgrenset mot en kryss-subsidiering. Sistnevnte berører vi ikke i teksten nedenfor.

For flere tilskudd/støtteordningene gjelder også krav om at tiltaket ikke allerede er startet opp eller besluttet igangsatt. Det betyr at tiltakshaver må søke og få godkjent fra tilskuddsgiver, før tiltaket kan iverksettes. Det kan også være krav om at tiltaket må igangsettes innen en viss tid etter godkjenning.

3.2.1 Tilskudd/støtteordninger enkeltpersoner

I det følgende redegjør vi for tilskudd/støtteordninger rettet mot enkeltpersoner. Selv om de fleste av disse kan kombineres med grunnlån er det andre instanser enn Husbanken som gir tilskudd/støtte. Det betyr at et ev. samspill i en del tilfeller krever samhandling mellom flere aktører – noe som kan gi utfordringer både i forhold til koordinering og beslutningsprosessen.

¹⁸ Se FOR-2011-05-25-550 *Forskrift om rente- og avdragsvilkår for lån i Husbanken*

Husbanken: Boligtilskudd for etablering i egen bolig

Husbankens boligtilskudd for etablering skal bidra til at husstander med svak økonomi blant funksjonshemmede, sosialt vanskeligstilte, flyktninger, eldre og unge i etableringsfasen skal få nøkterne og egnede boliger. Det er kommunene som behandler og eventuelt tildeler boligtilskudd for etablering.

Boligtilskudd er strengt behovsprøvd i forhold til søkerens økonomiske situasjon. Bare de mest vanskeligstilte kan få boligtilskudd. Hvor mye tilskudd som blir gitt, avhenger av boligbehov, husstandens økonomi og muligheter for andre offentlige støtteordninger, som for eksempel bostøtte.

Tilskuddet kan gis til kjøp av brukt bolig, nybygg, utbedring og spesialtilpassing av boligen for personer med nedsatt funksjonsevne. Tilskuddet kan også i spesielle tilfeller gis til refinansiering. Dette er særlig aktuelt der boligen er godt tilpasset et spesielt behov og hvor kommunen ut fra en helhetsvurdering mener at den beste løsningen er at husstanden får beholde boligen.

Det er ingen øvre grense på tilskuddet. Tilskudd over 40 000 skal pantsettes av kommunen og avskrives med 10 prosent per år¹⁹. Tilskuddet gis oftest i kombinasjon med lån.

Husbanken: Boligtilskudd for tilpasning i egen bolig

Husbankens boligtilskudd til tilpasning gis til personer som på grunn av redusert funksjonsnivå og/eller sviktende helse har behov for å gjøre tilpasninger i egen bolig. Det er kommunene som behandler og eventuelt tildeler boligtilskudd for etablering.

Formålet med tilskuddet er å bidra til at de «får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemming». Tilskuddet kan gis til både enkle tiltak og større ombygninger for å tilrettelegge boligen for søkeren. Typiske tilpasninger kan være tilrettelegging for rullestol, tilpasninger av bolig for synshemmede, allergikere etc.

Frem til 2012 var boligtilskudd for tilpasning «strengt behovsprøvd i forhold til søkerens økonomiske situasjon. Bare de mest vanskeligstilte kunne få boligtilskudd. I 2014 ble målgruppen noe utvidet, selv om en tildeling fortsatt skal behovsprøves²⁰.

Det er ingen øvre grense på tilskuddet. Hvor mye tilskudd som blir gitt, avhenger av boligbehov, husstandens økonomi og muligheter for andre offentlige støtteordninger, som for eksempel bostøtte. Tilskudd over 40 000 skal pantsettes av kommunen og avskrives med 10 prosent per år. Tilskuddet kan gis i kombinasjon med lån.

¹⁹ Tilskuddsmottaker må f.eks. betale tilbake 40 prosent av totalt tilskudd hvis huset selges seks år etter at de mottok tilskuddet.

²⁰ I en pressemelding fra Husbanken den 13.11.2013 står det følgende «Vanligvis skal kommunene forvalte Husbankens ordninger nøkternt, men når det gjelder tilskudd til tilpasning sier forskriftene at behovsprøvinga ikke bør være for streng. Tilskudd til tilpasning erstatter dessuten skattefradrag for store sykdomsutgifter som man før kunne føre på selvangivelsen. – Vi oppfordrer kommunene om å utøve et romslig skjønn, og til å bruke tilskuddet aktivt, sier avdelingsdirektøren i Husbanken. Kommunene bør altså ikke benytte absolutte inntektsgrenser i slike saker. Den økonomiske behovsprøvinga bør gjøres ut fra ei helhetsvurdering av husstandens økonomiske situasjon på sikt.»

Enova: Støtte til oppgradering av bolig

Enovas ordning "Støtte til oppgradering av bolig" tildeles privatperson som står som tiltakshaver (den som gjør investeringene) for den tiltenkte oppgraderingen. Støtteordningen skal gjøre boligeiere i stand til å gjennomføre en helhetlig oppgradering av sin bolig på en energismart måte.

Søker må ha gjennomført en energirådgivning (se 4.3.1) før søknad sendes. Enova gir økonomisk støtte til oppgradering av bolig i samsvar med detaljert tiltaksplan fra energirådgivningen. Tiltaksplanen skal vise tiltak som vil medføre følgende forbedringer av boligen:

- Betydelig reduksjon i boligens varmetap gjennom tiltak for å forbedre bygningsdeler (vegg, vinduer, tak, gulv og dører) samt redusere luftlekkasjer gjennom konstruksjonen.
- Betydelig reduksjon av boligens årlige netto energibehov.
- Boligens oppvarmingssystem kan ikke være basert på fossil og/eller elektrisk oppvarming alene.

Reduksjon i varmetap skal være på minst 30 prosent for å få støtten. Det er mulig å oppnå investeringsstøtte til gjennomføring av tiltak som tilfredsstiller kravene for oppgradering til nivå 1 eller nivå 2. Nivå 1 krever større investeringer enn hva som kreves for å komme opp på nivå 2. Dette gir et høyere støttenivå. Støttesatsen er slik:

Oppgradering av bolig

Nivå 1: kr 700 per m², maksimalt kr 125 000 per søknad.

Nivå 2: kr 600 per m², maksimalt kr 110 000 per søknad.

Det er boligens areal før oppgraderingen som legges til grunn ved beregning av støttebeløp. Utførelsen dokumenteres av samme energirådgiver som utarbeidet tiltaksplan og energiattest for boligen gjennom energirådgivningen. Søker som mottar Enovastøtte til oppgradering av bolig trenger ikke å ha tiltak på universell utforming for å få grunnlån, så lenge søker tilfredsstiller resterende krav fra Husbanken.

Enova: Støtte til energiltak i bolig

Enova kan gi støtte til energiltak i privat bolig. Støtten skal brukes til boligformål, og søker kan kun søke om støtte til samme type tiltak en gang per adresse. Støtten kan kun benyttes til den type tiltak det er tildelt støtte til. Det gis kun støtte til utstyr som er nytt fra fabrikk og som er omfattet av normale utstyrsgarantier.

Støtten kan gå til:

- Utfasing av oljekjel
- Omlegging av elektrisk oppvarming til fornybar vannbåren varme
- Etablering av solfangeranlegg
- Sentralt varmestyringssystem
- Innlogging Etib

I følge en pressemelding hos Enova vil Regjeringen «innføre en ny rettighetsbasert tilskuddsordning for ENØK-tiltak i hjemmet, og tar sikte på å bruke 250 millioner årlig til satsingen. Ordningen skal forvaltes av Enova. Blir ordningen vedtatt vil den kunne bli innført fra nyttår.

NAV Hjelpemiddelsentralen: Tilskudd istedenfor trappeheis, løfteplattform, og/eller rampe (såkalt Heistilskudd)²¹

I de tilfeller der bruker er berettiget en trappeheis, løfteplattform, og/eller rampe i henhold til lov om folketrygden kan NAV Hjelpemiddelsentral istedenfor det tekniske hjelpemiddelet gi et tilskuddet for å løse brukers forflytningsproblemer i eksisterende bolig. Det er NAV Hjelpemiddelsentralen som behandler og eventuelt tildeler tilskuddet.

En utbetaling forutsetter at hjelpemidlet (trappeheis, løfteplattform og/eller rampe) ikke blir installert. I stedet skal tilskuddet brukes til å endre boligen slik at ytterligere tilrettelegging ikke er nødvendig. Tilskuddet skal ikke overstige hjelpemiddelets kostnad og skal ikke inngå i "brukers egenkapital".

Husbanken: Tilskudd til refinansiering av lånegjeld

Dersom en boligeier på grunn av betalingsproblemer har vanskeligheter med å beholde boligen, kan kommunen gi økonomisk veiledning og støtte til refinansiering av boliggjeld. Tilskudd til refinansiering gis til enkeltpersoner/husstander med varig lav inntekt. Ordningen er sterkt behovsprøvd i forhold til økonomisk situasjon og bare de aller mest vanskeligstilte kan regne med å få tilskudd. Det er Husbanken som behandler og eventuelt tildeler refinansiering av lånegjeld.

En løsning på situasjonen kan være å søke om startlån og/eller tilskudd til refinansiering av boliggjeld og eventuell annen gjeld. Dette er særlig aktuelt der boligen er godt tilpasset et spesielt behov og hvor kommunen ut fra en helhetsvurdering mener at den beste løsningen er at de får fortsette å bo i boligen. Det forutsettes at refinansieringen, eventuelt sammen med andre tiltak, bidrar til en varig løsning av de økonomiske problemene i forhold til bolig.

3.2.2 Tilskudd/støtteordninger til selskaper og kommuner

Enkelte tilskudd er forbeholdt selskaper, borettslag og kommuner. Disse beskrives kort nedenfor.

Husbanken: Tilskudd til heis

Husbankens tilskudd til heis kan gis til eiere av eksisterende boligeiendommer med minst tre etasjer. Det er Husbankens regionkontor som forvalter søknadene.

Ved behandling av søknad om tilskudd til prosjektering og installering av heis, legges det vekt på

- antall leiligheter som vil kunne betjenes av heisen
- grad av tilrettelegging av heis og bygning for rullestolbruk
- leilighetenes mulighet for tilpasning for bevegelseshemmede

Det kan gis tilskudd til

- konsulentbistand til prosjektering og kostnadsoverslag til heis (trinn I)
- installering av heis (trinn II)

²¹ Ordningen ble utvidet i 2010 og 2011.

Det kan gis tilskudd til inntil 50 prosent av kostnadene til prosjektering eller installering. Søker som mottar Heistilskudd trenger ikke å ha tiltak på miljø/energi for å få grunnlån, så lenge søker tilfredsstiller resterende krav fra Husbanken.

Husbanken: Kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet

Husbankens kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet skal være en pådriver for utvikling og bruk av nye løsninger og metoder i bolig- og byggsektoren. Tilskuddet skal bidra til flere miljøvennlige og universelt utformede boliger, bygg og uteområder, og til å heve kompetansen om bærekraftige kvaliteter. Søknader behandles av Region Midt-Norge og tilskuddet kan gis byggefirmaer.

Utbyggere som ønsker å søke midler til forbildeprosjekter skal fortrinnsvis ha etablert et samarbeid med kommunene der prosjektet skal realiseres. Organisasjoner som arbeider for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne gode boforhold, kan også søke tilskudd. Tilskuddene gis ikke til å løse kommunale oppgaver som er pålagt ved lov.

Enova: Investeringsstøtte til energiltak i eksisterende bygg

Enova kan gi investeringsstøtte til energiltak i eksisterende bygg; yrkesbygg og større boligbygg. Investeringsstøtten gis til fysiske tiltak som reduserer energibruken og bidrar til omlegging til fornybare energikilder. Støtten blir automatisk beregnet for omsøkte tiltak basert på merkostnaden for tiltakene. Søker må være registrert i foretaksregisteret og kan være byggeier, leietaker i næringsbygg, eller boligsameie eller borettslag.

Eksempler på tiltak Enova støtter er:

- Energireducerende enkelttiltak
- Varmesentral og konvertering til vannbåren varme
- Oppgradering til passivhus- eller lavenergistandard

Husbanken: Tilskudd til kommunale utleieboliger / selskaper med kommunal tildelingsrett

Husbankens tilskudd til utleieboliger skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Utleieboligene skal ha funksjonell og god standard. Både kommuner, stiftelser og byggefirmaer²² kan søke om tilskuddet. Husbanken forvalter tilskuddet.

Det kan gis tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte ved:

- oppføring av nye boliger
- kjøp av boliger
- utbedring av bolig som bidrar til økt kvalitet. Dette gjelder særlig med hensyn til universell utforming og energi/miljø
- etablering av utleieboliger ved at kommunen sikres tildelingsrett

²² For utleieboliger som er eid av andre enn kommuner skal det tinglyses en klausul om bruk av boligene og at kommunen har tildelingsrett i minst 20 år. Kommunene skal dokumentere at prosjektene vil bidra til vekst av egnede kommunalt disponerte utleieboliger og vise hvordan tiltaket bidrar til en mer formålstjenlig boligmasse.

Tilskudd til utleieboliger skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Utleieboligene skal ha funksjonell og god standard. Det gis ikke tilskudd til ordinært vedlikehold og rehabilitering av utleieboliger.

Husbanken: Investeringsstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger

Husbanken investeringstilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og sosialtjenester. Tilskuddet kan brukes ombygning og utbedring av gamle og uegnede bygninger. Tilskuddet tildeles kommunene gjennom Husbanken. Tilskuddet kan også brukes av kommuner til leie av lokaler/boliger, men da må kommunen sikre seg disposisjonsrett i minst 30 år for å kunne overholde tildelingsplikten.²³

Fra 2014 har gjennomsnittet av den statlige tilskuddsandel pr. boenhet økt fra 35 prosent til 50 prosent av maksimalt godkjente anleggskostnader. Dette fordeles med 45 prosent pr. omsorgsbolig og 55 prosent pr. sykehjemsplass.

Husbanken: Tilskudd til studentboliger

Husbankens tilskudd skal sikre etablering av boliger for studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Ordningen skal bidra til en mer forutsigbar og rimelig situasjon for studenter, og være et supplement til det private boligmarkedet.

Kunnskapsdepartementet sender årlig ut brev til studentsamskipnadene og studentboligstiftelsene, der de inviteres til å søke om tilskudd til bygging av studentboliger. Søknad sendes Kunnskapsdepartementet med kopi til Husbankens Strategikontor. Husbanken står for videre saksbehandling av søknadene.

Det kan gis tilskudd til

- oppføring av studentboliger
- kjøp og ombygging av eksisterende bygningsmasse til studentboliger
- i særlige tilfeller rehabilitering av eksisterende studentboliger

3.2.3 Særegne kommunale støtteordninger

Kommunene forvalter flere av Husbankens støtteordninger. I tillegg har noen kommuner særegne støtteordninger til ulike tiltak for å bedre energieffektivitet og/eller universell utforming.²⁴ Kommunene har flest støtteordninger for energi-effektivitet. Noen kommuner har også ordninger knyttet til universell utforming.

Oslo kommune har for eksempel et eget klima- og energifond som subsidierer tiltak. De støtter Bymiljøetatens ulike tiltak som for eksempel varmepipe som gir

²³ Kommunene kan velge å bruke statstilskuddet til å finansiere omsorgsplasser de eier selv, eller de kan bruke det til å finansiere anskaffelse av tilsvarende plasser gjennom langsiktige avtaler med ideelle organisasjoner eller private aktører. Den viktigste forutsetningen er at kommunene må sikre seg disposisjonsrett til omsorgsplassene i minst 30 år. Tilskuddet gis til kommunene som ansvarlige for tjenestene. De kan igjen velge hvordan utbyggingen skal skje.

²⁴ <http://www.lavenergiprogrammet.no/sjekk-om-din-kommune-gir-stoette-her/kommuner-som-gir-stoette-article1907-246.html>

økt energieffektivitet. Andre eksempler er isolering av yttertak, tak mot kaldt loft, vegger eller gulv. Vi finner likende ordninger også i andre kommuner.

Når det gjelder universell utforming har f.eks. Stavanger kommune støttetiltak for å forbedre tilgjengeligheten i hjemmet for personer med nedsatt funksjonsevne. Enkelte andre kommuner kan også gi støtte (utover de ordningene som forvaltes på vegne av Husbanken).

3.3 Andre lånprodukter

I 3.1 har vi beskrevet føringer og praksis for grunnlån. Nedenfor beskriver og drøfter vi andre lånprodukter som kan kombineres eller være alternativer til grunnlånet. Siden grunnlån utbetales etter gjennomført utbedring må imidlertid alle som får tilsagn om grunnlån ta opp et byggelån på egenhånd.

Vi starter drøftingen med låneprodukter som kan benyttes av alle tiltakshavere, før vi kommer inn på finansiering som er forbeholdt henholdsvis enkeltpersoner, kommuner og selskaper.

3.3.1 Lånprodukter til alle tiltakshavere

Private banker

Private banker er en viktig aktør i utlånsmarkedet til oppgradering av eksisterende bolig. De fleste private banker skiller mellom utlån til private kunder (enkelthus-holdninger, borettslag osv.) og lån til bedriftskunder. Her er det to vanlige låneprodukter:

- Byggekkreditt
- Nedbetalingslån

Byggekkreditten er et kortsiktig lån med formål å finansiere selve utbyggingen. Dette blir senere gjort om til nedbetalingslån. Det er bare nedbetalingslånet som kommer i konkurranse med grunnlånet. Derfor velger vi å fokusere på dette.

I del 7.5 sammenligner vi rentene fra private banker og Husbankens låneprodukter.

De kommersielle bankene prøver kontinuerlig å holde seg oppdatert på konkurrentene, og justerer priser i henhold til markedsmessige endringer når det i lys av en kommersiell vurdering er behov for dette. Lånene fra de private bankene blir hentet fra finansmarkedene, sammen med innskutt kapital.

En faktor som påvirker prisen/renten på produktet/lånet, er «råvareprisen», dvs. den renten banken betaler for finansieringen. Dette gjelder generelt for både nedbetalingslån og byggelån. Risikoen knyttet til de ulike låneproduktene er avgjørende for renten. Bankene er mer fleksible i å tilby ulike økonomiske betingelser basert på låntakers betalingsevne og sikkerhet.

Et overordnet bilde er at private banker i større grad tilbyr kortere låneperioder, og justerer marginene på sine lån ved endringer i markedssituasjonen. De har også langt lavere avdragsfrihet enn grunnlånet. Utlånsperiodene varer gjerne i 6-10 år. Da må lånene refinansieres.

OBOS-banken

I 2013 ble OBOS-banken opprettet. I tillegg til å rådgi sine medlemmer tilbyr banken lån til både boligselskaper og privat personer, Det kan være byggherre-garanti til større vedlikeholds- og rehabiliteringsprosjekter og prosjektlån. Vi har ikke vurdert betingelsene til OBOS banken i dette oppdraget, men blitt fortalt at de er konkurransedyktig i forhold til grunnlånet. Av den grunn er det i hovedsak borettslag i de mindre regionale boligbyggelagene som søker grunnlån,

3.3.2 Låneprodukter til enkeltpersoner

Husbanken: Startlån

Startlån skal hjelpe personer som har varige vanskeligheter med å skaffe seg eller holde på en egnet bolig og er et finansieringstilbud for boligtiltak til de som vanligvis ikke får lån i ordinære kredittinstitusjoner. Målgruppen for ordningen ble imidlertid strammet endel inn i 2013²⁵.

Startlån kan gis til kjøp, utbedring og oppføring av bolig. Lånet kan også benyttes til refinansiering av dyre lån dersom det bidrar til at husstanden får en mulighet til å bli boende i boligen. Lånet kan også brukes til å fullfinansiere boligen eller som topplån der det private eller Husbankens grunnlån.

Som prinsipp kan kommunen legge til grunn at jo mer vanskeligstilt husstanden er, jo større andel av finansieringen bør være startlån. For særlig vanskeligstilte husstander kan startlånet brukes i kombinasjon med boligtilskudd og/eller bostøtte.

Kommunen administrerer ordningen og søker Husbanken om midler. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere om det kan gis lån, og eventuelt hvor stort lånet kan bli. Det er kommunen som følger opp låntaker: Eventuelt kjøper inn denne tjenesten eksternt. Praksis rundt bruk av startlån varierer derfor noe fra kommune til kommune.

Bostøtte

Bostøtten kan brukes i kombinasjon med startlån og grunnlån. Bostøtten skal hjelpe husstander med lave inntekter og høye boutgifter til å etablere seg og bli boende i en god bolig. I tillegg må boligen være en godkjent helårsbolig. Det er forholdet mellom boutgifter og inntekter for husstanden som avgjør om det bevilges bostøtte og hvor stor støtten blir. Søknad om bostøtte skal sendes til kommunen.

²⁵ Tidligere var målgruppene blant andre unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige, personer med nedsatt funksjonsevne, flyktninger og andre økonomisk vanskeligstilte husstander. En del kommuner kunne også gi lån til mindre «trengende» grupper. Det var tidligere også tilfeller der nye startlånmottakere kunne fått lån i private banker.

3.3.3 Lånprodukter til kommuner/selskaper med kommunal garanti

Kommunalbanken

Kommunalbanken tilbyr lån med gunstige vilkår til norske kommuner, fylkeskommuner, kommunale foretak og interkommunale selskaper. Mot kommunal garanti gis det også lån til andre selskaper eller organisasjonsformer som utfører kommunal tjenesteproduksjon.

Kommunalbanken er et 100 prosent statlig aksjeselskap som forvalter utlån til kommuner på vegne av staten. Banken står i dag for 50 prosent av markedet for lån til kommuner og fylker. Banken har en AAA-rating i både Moody's og Standard & Poor's.

De økonomiske lånebetingelsene fra Kommunalbanken er på linje med de fra Husbanken. Per august 2014 ligger Kommunalbankens flytende rente på 2,15 prosent. I tillegg er det ulike fastrentealternativer. Kommunalbanken kan endre disse rentesatsene når de ser behov for dette. Etter det vi har blitt fortalt er Kommunalbanken konkurransedyktig sammenlignet med grunnlån (samtidig som det ikke stilles krav til miljø/energi og universell utforming).

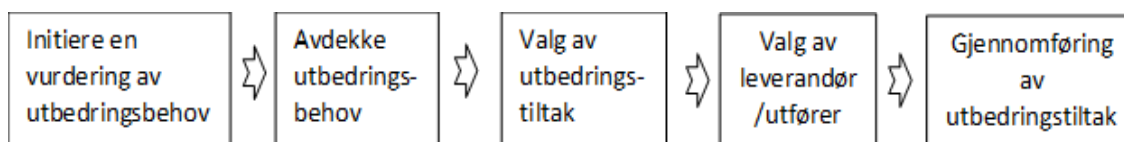
4 Gjennomføring av et utbedringsprosjekt

Av landets 1,5 millioner boliger er 41 114 bygget etter 2010 (da TEK10 ble innført)²⁶. Potensialet for heving av kvalitet knyttet til universell utforming og miljø/energi er dermed stort, selv om avstanden mellom kvalitet og dagens krav til kvalitet varierer betydelig.

4.1 Utbedringsprosessen

Figur 4-1 viser en forenklet modell for gjennomføring av et utbedringsprosjekt. Prosessen starter med at noen initiere en vurdering av et utbedringsbehov. I de fleste tilfeller gjøres dette av eier/styret av boligen/bygget/borettslaget/sameiet/mv. Aktører som offentlige myndigheter, boligbyggelag, forretningsførere, beboere mv kan imidlertid være viktige for å påvirke eier/styret til å igangsette en slik prosess.

Figur 4-1: En forenklet modell for gjennomføring av utbedringsprosjekt



Etter at tiltakshaver/eier har besluttet å igangsette en vurdering av utbedringsbehov må behovene avdekkes. Det skal velges utbedringstiltak og det skal gjennomføres en anbudskonkurranse av leverandører/utførere. I denne prosessen kan tiltakshaver/eier involverer seg i større eller mindre grad, blant annet avhengig av kompetanse, erfaring, samt hvilken ønske tiltakshaver/eier har til å kjøpe ekstern bistand/rådgivning (Thomsen J. Og Hauge Å. L. (2014)).

Vi vil nedenfor beskrive og drøfte hvordan utbedringsprosjekt kan bli gjennomført med utgangspunkt i tiltak som kan være aktuelle for grunnlansfinansiering.

4.2 Tiltakshavere og låntakere av grunnlån

Den totale bygningsmassen i Norge består av mange typer bygg som eies og forvaltes av en rekke ulike typer aktører. Med unntak for statsinstitusjoner, kan samtlige eiere og forvaltere av bygg tenkes å etterspørre grunnlån for å forbedre kvaliteten i egne bygg. Mulige låntakere av grunnlån er ifølge veilederen «forbrukere, utbyggere, borettslag, kommuner, fylkeskommuner, selskaper og andre aktører».

Som vi har drøftet i 3.1 sier prioriteringsregelen. som første gang kom i 2013, at Husbanken skal prioritere søkere som fyller «boligsosiale formål». I 2014 er

²⁶ Det kan naturligvis ikke utelukkes at en del av boligene som ble bygget før 2010 har høyere kvaliteter på universell utforming, energieffektivisering og/eller miljø enn minstekravet som gjaldt da bygge ble godkjent. En del bygg som er bygget etter 2010 er imidlertid godkjent etter gammelt regelverk, og har dermed ikke nødvendigvis oppfylt alle krav i TEK10.

etterspørselen innen prioriterte formål ikke større enn at hoveddelen av grunnlån fortsatt går til oppføring av nøkterne boliger til ikke prioriterte grupper. Det er dermed i utgangspunktet mulig for alle å søke om grunnlån så lenge de oppfyller resterende krav fra Husbanken²⁷.

I følge Husbankens hjemmeside «må boligen være innenfor gjeldende arealkrav», for å kunne få grunnlån (Se 3.1). I veilederen står det imidlertid at ved «grunnlån til utbedring er arealgrensene veiledende», hvilket betyr at Husbanken har åpnet opp for en viss skjønnsutøvelse. Ved utbedring kan grunnlånet utgjøre inntil 100 prosent av kostnadene, dersom samlet lånebelastning på eiendommen ikke overstiger 90 prosent av salgsverdien etter utbedring.

Husbanken har laget to søknadsskjemaer for grunnlån: Ett for selskaper (som også brukes av kommuner) og ett skjema for privatpersoner.

4.2.1 Bolig- og eiendomsselskaper

For å kunne søke om lån som selskap må søker ha et eget organisasjonsnummer. Det opereres med følgende tre typer selskap:

Boligselskaper (borettslag/sameier/aksjeleilighet/mv)

Boligbygg kan være organisert som borettslag/sameier/aksjeleilighet/mv. der den enkelte eier har enerett til bruk av sin bruksenhet. Hvilken organisasjonsform selskapet har kan ha noe å si for hvilke interne prosesser de skal ha benyttet til å igangsette en utbedringsprosess.

Stiftelser

En stiftelse er en juridisk person som disponerer en formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål. Ingen fysiske personer har eierrådighet over en stiftelse, det er en kapital som eier seg selv. F.eks. har en del kommuner basert sin boligforskyning til vanskeligstilte ved hjelp av bygninger eid og driftet av stiftelser.

Eiendomsselskaper

En rekke boligbygg eies av eiendomsselskap. Det kan være profesjonelle selskaper som eier og forvalter en rekke eiendommer, kommunalt eierskap, eller enkeltbygg eid av f.eks. en person. Eiendomsselskaper leier ut sine boligenheter.

Privateide eiendomsselskap, stiftelser og boligselskaper kan også ha utleie av boliger mot prioriterte grupper – ofte med en tilvisningsavtale²⁸ eller leieavtale²⁹

²⁷ Både i 2013 og 2014 ble rammen på grunnlån til ikke prioriterte brukt opp allerede i første halvår. Ev. søkere (som kom for sent) måtte dermed finne andre finansieringskilder eller vente med søke om grunnlån til påfølgende år.

²⁸ En tilvisningsavtale gir kommunen rett til å tilvise sine boligsøkere til boligeier. Leiekontrakt inngås mellom boligeier og den enkelte boligsøker som er tilvist fra kommunen. Kommunen er ikke part i leieforholdet mellom boligeier og boligsøkerne.

²⁹ Kommunen kan inngå leiekontrakt med boligeier der kommunen fremleier boligene til vanskeligstilte. I motsetning til tilvisningsavtalen er kommunen kontraktpart i leieforholdet.

med en kommune. I den grad dette gjøres vil disse bli prioritert av Husbanken – siden de oppfyller prioriteringsregel - foran søknader med nøkterne boliger som utleies/selges i det ordinære markedet. Det er – så vidt vi vet – ikke satt noe krav om andelen med prioriterte grupper for å kunne bli prioritert.

Det er selskapet som tar opp grunnlånet i forbindelse med en utbedring. Er lånetaker et borettslag kan de inngå en avtale med Husbanken om individuell nedbetaling (IN-ordning). Ordningen gir andelshaverne mulighet til å nedbetale sin andel av fellesgjelden raskere enn hva som ville vært tilfelle ved å følge ordinær betalingsplan for fellesutgiftene.

Et sameie kan imidlertid ikke søke om grunnlån. Skal et sameie bruke grunnlånet til utbedring må hver enkelt sameier søke om lån. Av den grunn er det svært få søknader fra sameier, siden et utbedringsprosjekt i de fleste tilfeller krever at alle sameierne er enige om tiltakene og fordeling av kostnader før det søkes.

4.2.2 Kommuner

De fleste kommuner eier et visst omfang kommunale boligbygg. Målgruppen for boligene er i de fleste tilfeller vanskeligstilte, samt grupper som kan ha særskilte behov; Blant annet flyktninger, eldre og funksjonshemmede. Kommunen kan søke i egenskap av å være kommune.

4.2.3 Privatpersoner

Husbanken har satt arealkrav for eneboliger (se 3.1.1), men disse er kun veiledende for utbedring. Det er også mulig for privatpersoner å søke om utbedring av egen leilighet i borettslag (uten at hele bygningsmassen er med i utbedringen), selv om det er svært uvanlig³⁰.

4.3 Avdekke utbedringsbehov og valg av tiltak

Det er naturligvis den enkelte boligeier/-selskap som selv må ta initiativ til en utbedring av eksisterende bolig. I noen tilfeller kan eier/tiltakshaver identifisere utbedringsbehov og konkrete tiltak selv, mens det for andre er naturlig å søke råd hos eksterne. Eksterne kan være boligbyggelag, utbyggere, rådgivningsfirma mv. (se del 5.5). Det eksisterer også tilskuddsordninger som kan være aktuelle å benytte i en avklaringsfase. Vi drøfter disse kort nedenfor.³¹

4.3.1 Tilskudd for å avdekke utbedringsbehov

Tilskudd til enkeltpersoner

Husbanktilskudd til utredning og prosjektering for enkeltpersoner

Når boligen må tilpasses spesielle behov for at en person med nedsatt funksjons- evne skal kunne bo der, kan vedkommende søke **tilskudd til utredning**. Det kan

³⁰ Det skyldes naturligvis at det i de fleste tilfeller vil være umulig å tilfredsstille kravene til miljøl/energi og universell utforming uten å gjøre utbedringer i resten av bygningskroppen (som dermed berører andre andelseiere). Men formelt er det mulig for enkeltpersoner å søke – også de som bor i borettslag/blokk.

³¹ SINTEF Byggforsk og NTNU Samfunnsforskning (2009)

være til enkle undersøkelser av bolig og uteområder, beskrivelser av den tekniske tilstanden på boligen, arealbehov, muligheter og begrensninger og økonomisk overslag. Dette gjelder enten vedkommende skal bygge nytt, kjøpe bolig eller bygge om boligen vedkommende bor i.

Det kan også gis om **tilskudd til prosjektering** for å dekke kostnader til faglig bistand, det vil si til arkitektonorar eller liknende. Tilskuddet gis til personer med nedsatt funksjonsevne og andre som har behov for tilrettelegging av boligen.

Søknad om utrednings- og prosjekteringsstilskudd skal sendes til Husbanken etter påtegnning i kommunen. Hvert av tilskuddene kan i 2014 være på inntil kr. 20 000 pr sak³².

Enova: Støtte til energirådgiver for enkeltpersoner

Enova gir støtte til energirådgiver til eiere av eneboliger eller tomannsboliger. Halvparten av kostnaden, inntil 5 000 blir finansiert av Enova. Energirådgiveren vil blant annet kunne hjelpe boligeieren med å lage en energiplan for boligen. Denne energiplanen bygger på energimerkeordningen, og vil være en strategi for å forbedre energimerket på boligen. Det stilles kompetansekrav til energirådgiverne, og Enova har en sentral godkjenningssinstans for dette. Bruk av en energirådgiver er nødvendig for å utløse enkelte andre tilskuddsordninger fra Enova (se 3.2.1)

Tilskudd til borettslag, sameiere

Husbanken: Tilskudd til tilstandsvurdering for borettslag, sameiere

Husbanken kan gi tilskudd til en tilstandsvurdering for borettslag, sameier og lignende med minst 6 leiligheter. Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til bedre bomiljø og levekår ved å foreta en grundig tilstandsvurdering ved bolig- og miljøfornyelse. Vurderingen skal fremme tilgjengelighet og miljø i egen boligmasse og legge til rette for at tiltakshaver kan gjøre riktige beslutninger om hvilke tiltak som skal prioriteres og gjennomføres.

Det finnes to typer tilstandsvurderinger

Trinn I

Generell, overordnet vurdering som skal redegjøre for de viktigste, funksjonelle, miljømessige og tekniske forholdene, og behov for utbedringer og endringer i årene som kommer.

Trinn II

Detaljert undersøkelse eller analyse av spesielle forhold som mulighet for universell utforming, miljø/energiltak og god byggeskikk.

Tilskuddets størrelse vil være avhengig av størrelsen på borettslaget/sameiet/mv., boligområdet og omfanget av vurderingen som skal gjøres. Det kan – ifølge veileder fra juli 2014 - gis tilskudd på inntil 50 prosent av kostnadene til trinn I og II.

³² Det kan i særskilte tilfeller gis høyere prosjekteringsstilskudd. I tilfeller hvor tilskudd går ut over standardsatsene, skal søkers økonomi vurderes. Veileder august 2012.

4.3.2 Andre virkemidler i utredningsfasen

Nettsider, brosjyrer mv.

Statlige aktører som Husbanken, Enova, Deltasenteret, m.fl. har egne nettsider med mye informasjon om universell utforming og energi/miljø. På nettsidene er det også linker til en rekke brosjyrer, forbildeprosjekter, forskningsarbeider mv som kan gi tiltakshaver nyttig informasjon.

«Gratis» rådgivning

Det er også mulig å få gratis rådgivning. Enova har f.eks. energirådgivere som gir gratis råd og forslag til løsninger på smarte energiløsninger tilpasset den enkeltes behov. De kan kontaktes gratis på telefon og via E-post. For universell utforming kan også interesseorganisasjoner for f.eks. funksjonshemmede bidra (ovenfor sine medlemmer). Vi ser heller ikke bort fra at også andre aktører kan bidra med konkrete råd.

Når det gjelder selskaper kan de også benytte andre aktører. Sameier har ofte en forretningsfører, mens borettslag er medlem av et boligbyggelag. I tillegg til ordinær drift kan forretningsfører/boligbyggelag ofte yte juridisk, teknisk og økonomisk rådgivning til sine kunder/medlemmer. Det gjelder også interesseorganisasjoner som f.eks. Huseiernes Landsforbund. Ofte vil medlemmene ha tilgang til noe gratis rådgivning, mens ytterligere rådgivning faktureres separat.

Kjøp av rådgivning/bistand i avklaringsfasen

Selv om eiere/tiltakshavere kan ha nok kompetanse til å vurdere egne utbedringsbehov, velger mange å kjøpe inn rådgivnings-/bistandstjenester fra eksterne. Ikke minst i større utbedringsprosjekter. Det gjøres enten fordi tilskuddsordningene til Husbanken og Enova³³ krever det (jf. 3.2.1), eller fordi de ønsker profesjonell rådgivning/bistand.

En eiere/tiltakshavere kan kjøpe rådgivning/bistand for å administrere utbedringsprosessen eller rådgivning innen områder som økonomi, byggeteknisk, universell utforming og energi/miljø. Behov og ønske om rådgivning avhenger ikke minst av kompetansen til tiltakshaver og omfanget av utbedringen. Det er nærliggende å anta at enkeltpersoner og frittstående borettslag har større behov for bistand fra eksterne enn profesjonelle eiendomsselskap.

For enkeltpersoner som allerede mottar tjenester fra kommunen (f.eks. flyktninger/eldre/nedsett funksjonsevne) kan det hende at kommunens førstelinje kan bistå i prosessen. I tillegg til at de på generelt grunnlag skal kunne gi råd og bistå kommunes innbyggere, kan ordninger som startlån, tilskudd for etablering og tilpasning - som forvaltes av kommunen - kombineres med grunnlån. I slike tilfeller må kommunen trekkes inn. Også i dialogen med NAV hjelpemiddelsentral kan kommunes ergoterapeut el.l ha en rolle.

Husbankens saksbehandlere av grunnlån kan også bistå i prosessen (se 7.3).

³³ Når det gjelder Enovastøtten foreligger det en liste over sertifiserte rådgivere som må benyttes.

4.4 Valg av leverandør/utførere

Etter at eier/tiltakshaver har tatt en beslutning om konkrete tiltak i et utbedringsprosjekt må man avklare hvordan arbeidet skal gjøres og entreprisform. Entrepriseformen er ganske vesentlig for ansvars plasseringen. Her vil det være forskjell på en totalentreprise, hvor entreprenøren har det fulle ansvaret ned til minste detalj, og en hoved- eller delentreprise.

Etter å ha valgt anskaffelsesform/entrepriser må eier/tiltakshaver velge kontrakter tilpasset de ulike entreprisformene. Ofte settes dette arbeidet bort til en rådgiver som innhenter, vurderer og ev. anbefaler leverandører. Rådgiver kan f.eks. være en «frittstående» rådgivende ingeniør som kun har ansvar for å få på plass anskaffelse, det kan være entreprenøren som skal gjennomføre utbedringen eller f.eks. en arkitekt (Thomsen J. Og Hauge Å. L. (2014))

4.5 Søknad til kommunen?

En utbedring av en bygning vil i mange tilfeller kreve en søknad og godkjenning av kommunens plan- og bygningsenhet (j.f. Plan og bygningsloven). Det er også kommunen som avgjør om utbedringen er så omfattende at den utløser et krav om å følge TEK10, eller ikke. Praksis kan variere noe mellom kommunene.

Selv om en utbedring ikke utløser krav om å følge TEK10 fullt ut kan gjennomføring av tiltak kreve bruk av ansvarsretter³⁴. Ansvarsrett i byggesaker vil si å ta på seg ansvaret ovenfor kommunen for at arbeidet prosjekteres og utføres i henhold til plan- og bygningsloven, forskrifter og bestemmelser. Vi beskriver dette kort nedenfor, men viser ellers til Plan og bygningsloven mv.

Ansvarsrett

Utløses krav om ansvarsrett skal tiltakshaver (person eller selskap som tiltaket utføres på vegne av) inngå avtaler på følgende roller:

- Ansvarlig søker
- Ansvarlig prosjekterende
- Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen
- Ansvarlig utførende
- Ansvarlig kontrollerende for utførelsen

Ansvarlig søker er et foretak som er ansvarlig for at søknaden tilfredsstiller alle krav i henhold til plan- og bygningsloven.

Ansvarlig prosjekterende er et foretak som er ansvarlig for at bygge- og anleggstiltak blir prosjektert/planlagt i henhold til plan- og bygningsloven, forskrifter, arealplaner og/eller vedtekter. Prosjekteringen skal utføres av ett eller flere ansvarlige foretak.

Ansvarlig utførende er et foretak som er ansvarlig for at bygge- og anleggstiltak blir utført i henhold til tillatelse, prosjektering, plan- og bygningslov, forskrifter,

³⁴ Ansvarsrett er en rett til å kunne påta seg bestemte oppgaver i visse tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven. Tiltakshaveren (byggherren) må sørge for å ha bestemte fagfolk til å stå ansvarlige for bygge- og anleggsarbeider som er av en viss størrelse/type.

arealplaner og vedtekter. De må også påse at igangsettingstillatelse er gitt før arbeidet starter.

Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen³⁵ og ansvarlig kontrollerende for utførelsen³⁶ skal være uavhengig av det foretaket som utfører arbeidet som kontrolleres

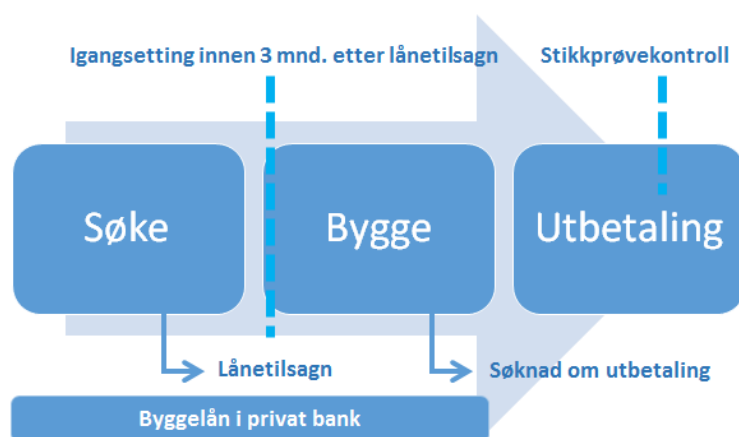
Kommunen kan også gi ansvarsrett som selvbygger til de som rehabiliterer egen bolig, men muligheten for å bli godkjent varierer fra kommune til kommune. Som selvbyggeren må vedkommende sannsynliggjøre at arbeidet vil bli utført i samsvar med lov og forskrift.

4.6 Søknad om grunnlån

Mange tiltakshavere/eiere tar kontakt med Husbanken saksbehandlere av grunnlån i en tidlig fase av et utbedringsoppdrag. I tillegg til avklaring rundt de formelle krav til en søknad kan søker ha behov for avklaring rundt kravene til universell utforming og miljø/energi. Ikke minst i større prosjekter kan det være relativ tett dialog underveis.

Figuren under viser hvordan prosessen er knyttet til søknad på grunnlånet.

Figur 4-2: Husbankens modell for søknadshåndtering



Husbanken ønsker selv å være en pådriver for at tiltakene får høyst mulig kvalitet når det universell utforming og miljø/energi, innenfor de mulighetene som ligger i det enkelte prosjekt.

Ikke minst i utbedringsprosjekter kan utemiljø, terreng, bygningsmessige forhold knyttet til strøm, vann, luft, trappeløp, heissjakter, bæring, mv. legge begrensninger på hva som er mulig å realisere av universell utforming og miljø/energi uten at det blir uforholdsmessig kostbart.

³⁵ Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen har ansvar for å kontrollere at prosjekteringsgrunnlaget og de prosjekterte løsninger som er utarbeidet for tiltaket, er dokumentert og i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov.

³⁶ Ansvarlig kontrollerende for utførelsen har ansvar for å kontrollere at det foreligger tilstrekkelig prosjektert grunnlag for utførelsen, at utførelsen er dokumentert å være i samsvar med krav og tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, og at utførelsen er i samsvar med prosjekteringsgrunnlaget.

Utbedringsprosjekter krever dermed en større grad av skjønnsutøvelse av Husbankens saksbehandlere enn nybygg (som i utgangspunktet skal følge TEK10).

Tiltakshaver/eier må vente med å søke Husbanken om grunnlån til de har valgt utbedringstiltak og leverandører/utfører³⁷, men samtidig før de har igangsatt tiltaket.

³⁷ Siden arbeidet skal starte opp innen 3 måneder etter lånetilsagn er imidlertid tiltakshaver nødt til identifisere aktuelle leverandører før lånesøknaden sendes. Sannsynligvis inngår imidlertid tiltakshaver først kontrakt etter at et ev. lånetilsagn blir gitt.

5 Markedet for utbedring

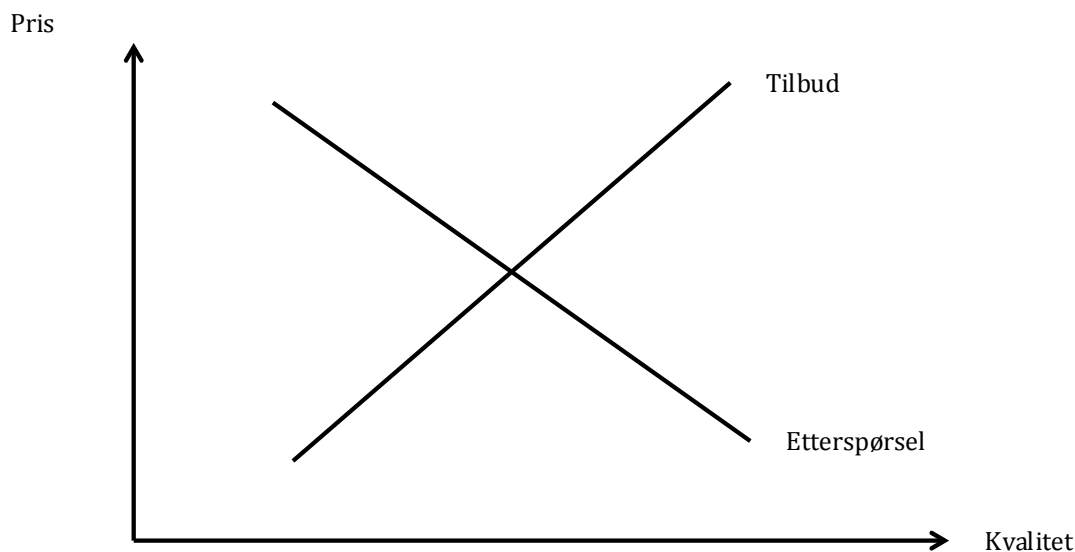
Vi skal i kapittelet gi en beskrivelse av markedet for kvalitet i eksisterende boliger og hva som kjennetegner dette markedet sammenlignet med nybygg. I tillegg til å beskrive etterspørsels- og tilbudssiden, drøfter vi de mest sentrale forskjellene mellom disse sidene av markedet.

5.1 Tilbud og etterspørsel

Vi mener det er nyttig å danne seg et bilde av hvordan markedet for kvalitet i boligen fungerer. På bakgrunn av dette vil en enklere kartlegge prosesser og aktører som inngår i tilbuds- og etterspørselssiden i markedet.

Markedet for utbedring kan illustreres ved et markeds-kryss som vist i figuren under. Langs x-aksen øker kvaliteten på prosjektet. Langs y-aksen øker prisen på prosjektet. Kvalitet er knyttet til både universell utforming og miljø/energi. En tilbyder i dette markedet vil ta en høyere pris for økt kvalitet. Derfor stiger tilbudskurven i pris, for mer kvalitet. En etterspører i dette markedet vil ønske mest kvalitet per krone, slik vi ser av den fallende etterspørselskurven.

Figur 5-1: Tilbud og etterspørsel i markedet for utbedring



I utgangspunktet vil det i utbedringsprosjekter alltid være en tiltakshaver som etterspør kvalitet. Dette gjør boligeierne til etterspørrere etter kvalitet i markedet for utbedring. Tilbydere av kvalitet er byggefirmaer og leverandører. På siden av dette kommer rådgivere som kan leies inn som konsulenter i ulike faser av utbedringsprosessen. Dette er et forenklet bilde av aktørene, men kan være nyttig i en videre diskusjon av kjennetegn ved tilbud- og etterspørselssiden.

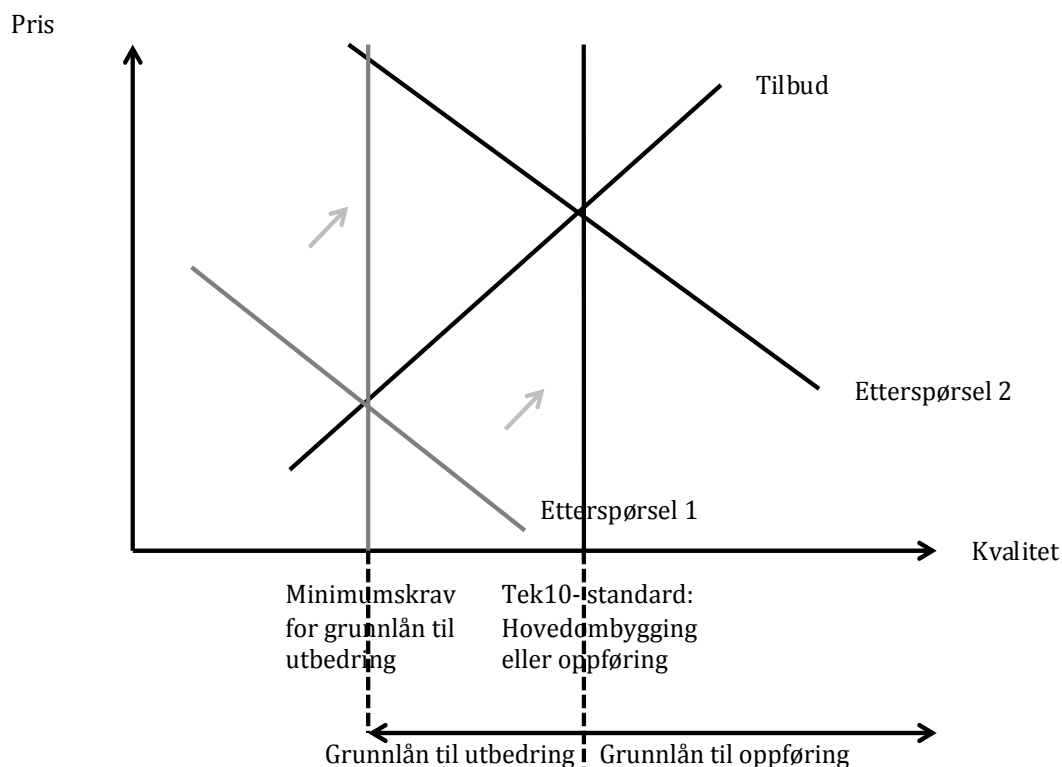
5.2 Kvalitetskrav i markedet for utbedring og markedet for oppføring

Myndigheter og lovverk stiller ulike krav til kvalitet for utbedring og oppføring. Eksempelvis kreves det TEK10-nivå for nybygg og hovedombygginger, mens (mindre) utbedringer ikke må oppfylle TEK10 (fullt ut). I dette utbedringsmarkedet er det få krav knyttet til kvalitet utover de som gjelder selve tiltaket.

Det er i stor grad etterspørrere av utbedringstiltak som er premissleverandør for kvaliteten ved prosjektet. I dette markedet vil bruk av grunnlån kunne heve kvaliteten på utbedringsprosjekter ved å sette noen kvalitetskrav for å kunne få lån.

Figur 5-2 viser markedet for utbedring og oppføring, og hvordan aktørene tilpasser seg ulike krav til kvalitet som blir satt av myndighetene. Et oppføringsprosjekt vil minimum kreve TEK10-standard. Det betyr at etterspørselskurven aldri kan bevege seg under etterspørselskurve 2 i figuren under, til gitt tilbud. Under figuren har vi vist innslagspunktet for grunnlån til oppføring og grunnlån til utbedring.

Figur 5-2: Marked for utbedring og oppføring. Etterspørselssiden reagerer ved økte krav til kvalitet.



I figuren illustrerer vi hvordan etterspørselssiden reagerer på økte krav til kvalitet. Når et utbedringsprosjekt går fra å være et vanlig utbedringsprosjekt, til å bli en hovedombygging, vil det være et skift i etterspørselen (vi har overdimensjonert skiftet for å få fram poenget, og gjøre figuren mer leservennlig). Hvis utbedringsprosjektet i utgangspunktet er finansiert av grunnlånet til utbedring, vil

skiftet gå fra minimumskravet for grunnlån til utbedring, til Tek10-standard som er minimumskravet til grunnlån til utbedring ved hovedombygging. Vi ser av figuren at tilbyder vil kreve en høyere pris til denne økte kvaliteten.

5.3 Etterspørsel etter kvalitet i markedet for utbedring

Intervjuene med ulike aktører i markedet har gitt oss et grunnlag for å si noe om etterspørselen etter kvalitet i utbedringsprosjekter. Selv om vi har intervjuet et bredt spekter av informanter, vil vi påpeke at mange av disse ikke representerer noen fler enn «seg selv». En slik kvalitativ tilnærming har sine begrensninger når vi snakker om representativitet.

For det første er populasjonen for liten til at meningene til aktørene kan generaliseres. For det andre har vi primært intervjuet personer som har erfaring med bruk av grunnlån, og deres preferansene og holdningene er ikke nødvendigvis representative for andre aktører i markedet for utbedringer og bygging.

I tillegg til å intervjuer aktørene i markedet, har vi intervjuet saksbehandlerne av grunnlånet på Husbankens regionkontorer. De har bidratt til å nyansere og utdype våre refleksjoner og funn.

Vi oppfatter at det er varierende hvordan aktørene oppfatter verdien av universell utforming og energieffektivitet og grenseflatene mellom disse. Et rådgivende firma på energieffektivitet mener at svært få personer etterspør kvaliteter knyttet til universell utforming i egen bolig. Først og fremst skyldes dette at mange heller velger å flytte til en mer tilpasset bolig hvis disse behovene skulle melde seg. En annen årsak er at det ofte er vanskelig og kostnadskrevenende å endre areal ved boligen. Mye av verdiene som blir lagt ned i en slik oppgradering vil en heller ikke få igjen ved videresalg.

En annen aktør forteller at etterspørere etter disse kvalitetene avveier merverdien kvalitetene gir ved salg av boligen. Hvis utbedringen ikke er helt nødvendig, vil de fleste tilpasse seg til det nivå der de får igjen pengene for utbedringen ved videresalg. Store utbedringsprosjekter vil i dette tilfelle ofte ikke lønne seg.

En eiendomsmegler vi har intervjuet forteller at folk kjøper bolig med hjertet. Med dette mener vedkommende at andre kvaliteter enn den bygningsmessige standarden ofte reflekteres i prisen på boligen. Dette er nok også mange boligeiere klar over, og unnlater derfor å gjøre store utbedringer, hvis det ikke er behov for dette.

Boligbyggelagene vi har intervjuet forteller at det er mye lettere å selge inn saker om bedring av energieffektiviteten, enn bedring av universell utforming. Energieffektivitet har en større direkte verdi for mange andelseiere: For eksempel kan man argumentere for at andelseierne sparer strøm.

Mange andelseiere i blokk eller bygårder har gjerne korte tidshorisonter på botiden, og er derfor gjerne negative til å investere mye penger i boligen. Lav etterspørsel etter kvaliteter knyttet til universell utforming i borettslag er også knyttet til tidsperspektivet andelseierne har på å bo i boligen. Denne er ofte lavere enn i eneboliger, noe som henger sammen med et plassbehov. Mange bor gjerne

i blokk når en er ung og i etableringsfasen, men når barna blir eldre og en får behov for mer plass, flytter de videre. Dette gjør at andelseiere ikke vil betale for noe de selv ikke får nytte av.

Dette merkes også på nivået på miljø/energi. Det er vanskelig å få igjennom store kostnadskrevende utbedringsprosjekter. Borettslagene forteller at grunnlånet i så måte er et svært viktig virkemiddel for å senke totale kostnader og samtidig heve kvaliteten. Dette gjør at det blir lettere å få gjennom større utbedringsprosjekter i en generalforsamling.

Flere av aktørene vi har vært i kontakt med forteller at komfort er viktigere enn å spare strøm. Det er den som gir høyere verdi. Energieffektivitet er en del av komforten, og mange tilbydere er derfor tydelige på å selge inn redusert energibruk som heving av komforten. Komfort kan i denne sammenhengen være snakk om å sitte inntil vinduet eller enn vegg uten trekk.

5.4 Kjennetegn ved etterspørselssiden i markedet for utbedring

Etterspørselssiden er en større premissleverandør i markedet for utbedring enn markedet for oppføring

Sammenlignet med markedet for oppføring, er etterspørerne en større premissleverandør for kvalitet i markedet for utbedring. Etterspørere, tiltakshaver eller eier av bygget har i markedet for utbedringen en annen stilling enn i markedet for oppføring, fordi de er inne på eiersiden før tiltaket iverksettes.

I forbindelse med oppføring, kjøper «etterspørere» seg inn etter at bygget er ferdig, og kvaliteten er bestemt. I dette tilfellet prøver tilbyder å møte etterspørselen i markedet, og samtidig forholde seg til regelverket satt av myndighetene. Etterspørselssidens kunnskap og kompetanse blir i dette tilfellet avgjørende for etterspørsel etter universell utforming og energieffektivitet og kvalitet på disse tiltakene.

Ofte mindre profesjonelle eiere/tiltakshavere i utbedringsprosjekter

I utbedringsprosjekter er ofte eier/tiltakshaver mindre profesjonelle enn de som står for nybygg. Dette gjelder naturligvis primært boligselskaper og private personer, og kanskje til en viss grad også kommuner. En del boligbygg eies imidlertid av eiendomsselskaper/-forvaltere som ikke skiller seg nevneverdig fra de som bygger nybygg.

Det at en del eiere/tiltakshavere for utbedring har lite kompetanse og erfaring har naturligvis betydning for hvordan de tilnærmer seg et utbedringsprosjekt, herunder hvordan de håndterer prosessen og hvilke vurderinger som gjøres rundt løsninger og kvalitet. Det er nærliggende å forvente at etterspørselen etter universell utforming og miljø/energi er noe mer tilfeldig i utbedringsprosjekter, avhengig av hvem som sitter i styret, engasjerte andelseiere og ev. hvem som hentes inn som ekstern rådgiver.

Også for privatpersoner kan utbedringsprosjekter være krevende. SINTEF Fag 2014 trekker blant annet frem følgende barriere i planleggingsfasen i utbedringsprosjekter: *Utfordringene med informasjonsinnhenting og lavt kunnskapsnivå i*

byggebransjen om tekniske løsninger og byggetekniske detaljer. De har følgende oppsummering når det gjelder boligeieres beslutningsprosess i oppstartfasen:

«Barrierer i denne første fasen handler om mangel på kunnskap om muligheter og effekten av ulike oppgraderingstiltak. I tillegg er det ofte mangel på energirådgivningskompetanse hos håndverkere. Mange opplever at informasjonsinnhentning om energieffektiviseringstiltak er vanskelig og uoversiktlig, og at det er utfordrende å finne håndverkere som kan nok om dette. Casestudiene gir også eksempler på at det er vanskelig å finne én aktør som vil stå ansvarlig for en helhetlig organisering av prosessen.»

Sintef byggforsk mener at lite kunnskap og kompetanse om energieffektivitet og universell utforming fører til lav kvalitet på mange utbedringsprosjekter. De mener videre at det blir kostbart å oppgradere hele huset på en gang. Prosjektet "Se opp" ved SINTEF byggforsk mener gradvis rehabilitering kan være løsningen på dette. Altså at taket, veggene og så grunnmuren tas i tre bolker over for eksempel 10 år.

God planlegging av utbedringsprosjekter er en forutsetning som kan gi flere fordeler. For det første reduserer dette igangsettingskostnadene ved at en sprer den totale utbedringen over flere perioder. Slik blir det mer sannsynlig å starte et utbedringsprosjekt. For det andre vil en unngå klattrehabilitering og lock-in effekter, altså at et oppgraderingsprosjekt ikke står i veien for det neste. Tanken er å utføre et oppgraderingsprosjekt som et selvstendig prosjekt uten å lage utfordringer for de andre prosjektene. Det vil totalt sett være billigere å gjøre alt på en gang, men dette vil mest sannsynlig mange private ikke klare.

Ofte mer omfattende beslutningsprosesser i utbedringsprosjekter

For oppføring av nybygg er det ofte en profesjonell aktør som er eier/tiltakshaver. Det kan f.eks. være et boligbyggelag eller eiendomsselskap/-forvalter. Disse har ofte betydelig kunnskap og kompetanse, sammenlignet med private boligeiere og mindre borettslag. Denne kompetansen gjør dem i stand til å levere mer fullstendige og gode søknader, og de kan raskere følge opp innspill som kommer fra involverte aktører og/eller ev. føringer som kommer fra kommunen.

Gitt like konkurransevilkår, vil de profesjonelle aktørene ha en fordel i konkurransen om finansieringsmidler. Ikke minst kan det ha betydning i en situasjon der det kun har vært mulig å søke om grunnlån de første 5-7 månedene hvert år³⁸.

Beslutningsprosessen i borettslag er også betydelig mer komplisert. I utgangspunktet må beslutninger følge borettslagsloven når de gjelder styrets myndighet og den regulerer bruk av generalforsamling. Saker må meldes inn til generalforsamlingen i god tid, og styret kan bare beslutte tiltak på bakgrunn av generalforsamlingens vedtak.

Boligselskaper erfarer også ofte at det i utbedringsprosjekter er betydelig støy og omkamper. Det kan skyldes at noen er imot utbedringen, hva som ev. skal gjøres, hvilke løsninger som velges, fordeling av kostnader mv. Ofte kan denne uenigheten forklares med andelseiernes ulike interesser, betalingsevne og

³⁸ De det er noe uklart for oss hva som har vært praksis, blant annet fordi den har variert mellom regionkontorene – og over tid.

tidsperspektiv. Mange i boligselskap kan f.eks. ha liten vilje til å investere i tiltak som gir besparelser på lang sikt – siden de forventer å flytte om «ikke så lenge».

Av den grunn har det også blitt laget flere studier og veiledere for borettslag knyttet til utbedringsprosjekter. F.eks. fikk NBBL i 2011 utarbeidet veilederen *Få oppslutning om oppgradering! Veileder for styret i borettslag og sameier*, mens SINTEF Byggforsk utarbeidet i 2011 prosjektrapport *Beslutningsprosesser i borettslag og sameier – Hva fører til bærekraftige oppgraderingsprosjekter*.

Utfordringene som boligselskap kan ha til beslutningsprosessen kan ha mye å si på hvordan de opptrer i et utbedringsprosjekt. I tillegg til støy og omkamper vil det ofte være en press fra andelseiere om å gjøre utbedringen «så billig som mulig».

Det å øke kvaliteten – ikke minst på miljø/energi og universell utforming – er derfor i mange tilfeller svært utfordrende. Skal de lykkes trengs det ofte omfattende interne prosesser med informasjonsutveksling og dialog mellom styret og andelseiere. Bruk av eksterne rådgivere kan også ha avgjørende betydning. «Å ha en profesjonell aktører (for eksempel fra et boligbyggelag) i førersetet kan få opp entusiasmen i styret, som kan videreformidle innsikten til beboerne».³⁹

Egenskaper ved bygget kan legge begrensninger

I utbedringsprosjekter kan aspekter som utemiljø og terreng, samt bygningsmessige forhold som strøm, vann, luft, trappeløp, heissjakter, bæring, mv. legge begrensninger på hva som er mulig å realisere av universell utforming og miljø/energi uten at det blir uforholdsmessig kostbart.

Utbedringsprosjekter krever dermed en større grad av skjønnsutøvelse enn nybygg (som i utgangspunktet skal følge TEK10). Det gjelder både når eier/tiltakshaver, håndverkerne og ev. rådgiverne skal vurdere mulige tiltak og når kommunen saksbehandlere en søknad. Fra intervjuene oppfatter vi at dette også gjelder for Husbanken, Enova og antikvariske myndigheter.

Antikvarisk verdi kan ha betydning i utbedringsprosjekter

En faktor som kan påvirke kvaliteten på et utbedringsprosjekt er om bygget har antikvarisk verdi. I litteraturen går det f.eks. en diskusjon om hva som er energieffektivt på lang sikt. Uten å ta stilling i saken vil vi gjengi noen av meningene til de ulike aktørene vi har intervjuet.

Riksantikvaren er opptatt av langsiktighet. Livsløpet til materialet en bruker i oppgraderingen må også inngå i regnestykket. Antikvaren vil for eksempel mene at innstallering av nye vinduer er mindre energieffektivt enn å rehabilitere gamle, på lang sikt. Nye vinduer holder gjerne 20-30 år. I disse tilfeller vil byantikvaren heller anbefale å utbedre gamle vinduer.

Et annet problem som antikvaren trekker fram er at det kan være problemer knyttet til god nok ventilasjon i gamle bygårder. Lufteluker i gamle bygårder er viktige for å ventilere. Slike bygårder er bygget på en helt annen måte og ved oppgradering og isolasjon blir det ofte behov for ekstra ventilasjon. Isolering av

³⁹ Hentet fra www.sintef.no: Nytt fra SINTEF Byggforsk «Strategier for oppgradering av boligselskaper»

yttervegger uten ventilasjon vil føre til fukt. Ekstra ventilasjon er også en utgift, og kan i visse tilfeller bruke opp energien som ble spart av å isolere.

Antikvaren anbefaler gjerne i første rekke isolasjon mot loft og kjeller, enn yttervegger, i slike bygårder. Dette blir støttet av rapporten "Energieffektivisering i eksisterende bygninger" utarbeidet av Sintef byggforsk og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) fra 2012. I disse sammenhenger kan en spare mer energi uten å gå på bekostning av husets kvaliteter ved å gjøre enkle grep som å tidsstyre varmen eller andre løsninger. Ved fredede bygg må en eksempelvis etterisoleres innvendig for å ikke ødelegge fasaden. Her må en vurdere nytte opp mot kostnader.

I denne sammenhengen kommer en raskt inn på diskursen om levert og spart energi. Arnstadutvalget er av den oppfatning at den reneste energien er den som ikke har blitt produsert. Det hevder også prosjektet RETROKIT, et prosjekt ledet av SINTEF byggforsk. En annen aktør mener at å sammenligne kostnadene ved å rehabilitere versus energien spart ved å ikke gjøre det, ikke gir noen god pekepinn. Argumentet er at man i stor grad kan velge å bruke parametere som gir ønsket resultat. Det blir med andre ord vanskelig å trekke noen konklusjon.

Nettoverdien av å øke miljø/energi og universell utforming er ofte mer begrenset i utbedringsprosjekter

I utbedringsprosjekter vil det å øke miljø/energi og universell utforming ofte bli mer kostbart, enn i nybygg. Det har naturligvis sammenheng med kostnaden ikke bare knytter seg til å bygge/installere selve tiltaket, men også fjerningen av gammelt anlegg, gjøre bygningsmessige tilpasninger mv.

Også for privatpersoner trekker SINTEF Fag 2014 frem at *høye kostnader og vanskelig tilgjengelige materialer og produkter*, blant de største barrierene for energioppgradering. De har følgende oppsummering:

«Største barriere i (planleggings-)fasen er økonomi. Økonomi gir føringer for hvilke tiltak som velges ut. Har huseierne eller rådgiverne for lav kunnskap om energieffektivisering, blir ofte overflatiske tiltak prioritert foran energieffektivisering. Økonomisk er oppgradering et stort løft for husholdningene, og det anses som viktig med støtteordninger for «pionerne». Økonomien, det vil si innsparing på lang sikt, har også vært en motivasjon for flere huseiere. Huseierne som har styrt prosessen selv, brukte mye tid og energi på å finne løsninger og skaffe seg kunnskap. (...)

Barrierer i skisseprosjektet er kompetanse om byggetekniske løsninger og mangel på støtteverktøy for å kunne organisere prosessen på en tids- og kostnadseffektiv måte. (...)

Barrierer i byggefasen er mangelfull planlegging, og vanskelig tilgjengelige tjenester, materialer og produkter for energieffektivisering. Like fullt er håndverkere som har liten erfaring med byggetekniske løsninger for energieffektivisering en barriere.»

Det kan påvirke både evnen og viljen til å gjøre «noe ekstra».

Kostnadene ved tiltaket/selve utbyggingen er en ting. Dette gir en forventet verdiøkning på boligen/bygget. Nettoverdien sammenlignet med å bygge nytt kan ofte være mindre. Risikoen for å ikke få igjen verdien av utbedringen ved salg,

eller det å "tape" verdi sammenlignet med å bygge (/kjøpe) nytt, gjør at mange eiere velger å ikke utbedre.

5.5 Tilbudssiden ved utbedring

Vi har i kapittel 4 beskrevet og drøftet prosessen som eier/tiltakshaver skal igjennom i forbindelse med et utbedringsprosjekt. Selv om det enkelte selskap/eier må stå ansvarlig for selve utbedringen, kjøper de fleste inn tjenester fra eksterne. Enten fordi arbeidet krever fagkompetanse, at det er krav om ansvarsretter eller fordi de ønsker bistand/rådgivning til å gjennomføre prosjektet.

Det er en rekke aktører som kan bidra i utbedringsprosjekter. Noen kan komme inn i en tidlig fase, andre i planlegging og prosjektering, mens andre igjen når man skal gjennomføre arbeidet. Når og hvordan de involveres i en konkret utbedring varierer stort fra prosjekt til prosjekt. Her er det større variasjon enn for nybygg.

Om aktørene er på tilbud- og/eller etterspørselssiden når det gjelder kvalitet på universell utforming og miljø/energi avhenger også av om når aktøren trekkes inn i prosessen og hvilke rolle de får i det enkelte prosjekt. Leies en rådgiver inn i en tidlig fase vil de kunne være en pådriver på oppgradering når det gjelder universell utforming og miljø/energi. I den grad de ikke tilbyr de tekniske løsningene selv, vil de etterspørre på vegne av byggherre/tiltakshaver.

5.5.1 Byggefirmaer og leverandører av spesialistkompetanse

Byggefirmaene vil ha en sentral rolle i utbedringsprosjekter i boliger, med mindre tiltakshaver/eier ikke kan bygge på egenhånd. Det finnes både små, mellomstore og store byggefirmaer. De opererer gjerne både innen oppføring og utbedring.

Noen firmaer dekker hele spekteret av oppgaver som forbindes med en utbedring, mens andre bruker underleverandør som leverer konkrete tjenester/produkter. Flere av de store firmaene kan også stå ansvarlige for prosjektering og arkitektonisk utforming.

Det er ofte vanlig i utbedringsprosjekter å benytte spesialiserte håndverkere på elektrisitet, rørlegging, membran, taktekking, graving, grunnmursarbeid mv. Noen ganger leies de inn som underleverandør av byggefirmaet som har fått i ansvar for utbedringen, mens dette i andre tilfelle koordineres av tiltaksansvarlig/eier eller en rådgiver som tiltaksansvarlig/eier har leid inn. Det er heller ikke slik at eier/tiltakshaver nødvendigvis kjenner til bruken av underleverandører.

Noen ganger trekkes underleverandørene tidlig inn i prosessen – og dermed kan påvirke de løsninger som velges, mens de i andre situasjoner først trekkes inn når jobben skal gjøres.

5.5.2 Regionale boligbyggelag

De fleste borettslag er medlem av et regionalt boligbyggelag som fungerer som administrasjon for borettslagene i deres region. Byggelagene har forretningsførsel og forvaltningstjeneste for sine borettslag. Denne tjenesten kan også tilbys frittstående borettslag/sameier i området.

Det kan være flere boligbyggelag i en region. I Oslo er de største Usbl og OBOS – med de har de siste årene også fått oppdrag for borettslag i andre deler av landet. Det har også vært en tendens til at de minst boligbyggelagene kjøpes opp av de større.

Med tanke på størrelsen er boligbyggelagene effektivt kommunikasjonsårer ut til borettslag over hele Norge.

5.5.3 Rådgivere i prosessen

I tillegg til – eller istedenfor boligbyggelag – kan det være aktuelt å benytte uavhengige rådgivere som f.eks. kan påta seg oppgaver som prosjektering, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, prosjektledelse, byggeledelse, mv. Som regel er det snakk om rådgivende ingeniører og arkitekter.

Rådgivende ingeniørers arbeidsoppgaver kan være innen bl.a. fagområder som bygg, elektro og VVS, mens arkitekter kan rådggi på f.eks. det tekniske og arkitektoniske løsninger. Mange kan også ha god kunnskap om markedet – dvs. bygge- og håndverkfirmaer.

Det eksisterer også aktører som har spesialisert seg på energirådgivning, universell utforming og uteområder. Disse kan bidra til å kartlegge og analysere nå-situasjon og komme med forslag til konkrete løsninger.

6 Praksis med grunnlån

6.1 Tildeling av rammen og søknadsbehandling

Lånerammen til grunnlån til det enkelte regionkontor reguleres av Husbanken sentralt. Husbankens fem regionkontor er de som saksbehandler alle søknader om grunnlån i egen region. Praksis de siste årene har vært at regionkontorene registrerer innkomne søknader i Husbankens interne saksbehandlingssystem etter hvert som de blir håndtert. Nedenfor vises Husbankens regioninndeling:

Tabell 6-1: Husbankens regioner

Region	Øst	Sør	Vest	Midt-Norge	Nord ⁴⁰
Fylker	Østfold Akershus Oslo Hedmark Oppland	Aust-Agder Vest-Agder Telemark Vestfold Buskerud	Rogaland, Hordaland Sogn og Fjordane	Nord- Trønd. Sør- Trønd. Møre og Romsdal	Nordland Troms Finnmark

Lånerammen i Husbanken til startlån, barnehagelån til private og grunnlån er i 2014 på 20 milliarder kroner. Til og med 2013 gjaldt en forskrift⁴¹ om at Husbanken innenfor disponibelt utlånsrammer gir «lån og tilsagn i den rekkefølge søknadene kommer inn til banken, med mindre annet følger av denne forskrift eller forskrifter for de enkelte låneformål».

Selv om Husbanken kunne gi nærmere retningslinjer for prioriteringene, har praksis i søknadsbehandlingen på grunnlån vært at tidspunkt for mottak av søknaden har vært styrende for når og ev. om tilsagn ble gitt (så lenge søknaden oppfylte Husbankens krav til å få grunnlån). Frem til prioriteringsregelen kom i juli 2013 var det altså «først til mølla» som gjaldt.

I *Tillegg til tildelingsbrevet i 2013* økt departementet lånerammen med 5 milliarder, fra 20 til 25 milliarder kroner. Samtidig utarbeidet departementet kvoter for lånerammen til de ulike formålene. Kvoten for grunnlån til prioriterte grupper⁴² ble satt til 3,5 milliarder, mens kvoten for grunnlån til oppføring og utbedring til private utbyggere, borettslag mv (ikke prioriterte grupper) ble satt til 13 milliarder.

I 2014 ble forskriften opphevet og departementet ga ingen kvoter på den samlede lånerammen på 20 milliarder. Ifølge tildelingsbrevet skal Husbanken «nå gjennom forvaltningen av lånerammen fremme prioriteringene over slik at de sikrer størst mulig grad av måloppnåelse i tråd med formålet med de enkelte ordningene.» (..) «Husbanken skal organisere långivningen på en måte som gir god utnyttelse av lånerammen, samt forutsigbarhet overfor kommuner, byggebransjen og private kunder. Husbankens lånevirkosomhet skal være et

⁴⁰ Nord har to kontor; Hammerfest dekker Finnmark, Nord-Troms, Balsfjord og Tromsø. Bodø dekker Nordland, Sør- og Midt-Troms og Svalbard.

⁴¹ Forskrift av 21. juni 1989 om prioritering av lånesøknader i Husbanken

⁴² Lån til utleieboliger for flyktninger, studenter, boliger i distriktene og andre boligsosiale, samt utbedring av boliger for blant annet eldre og funksjonshemmede.

supplement til private finansinstitusjoner».(...) «Søknader skal gis avslag når det ev. ikke er mer midler igjen av lånerammen. Prioriteringsreglene skal gjelde fra 1. januar 2014.»

I 2014 har Husbanken sentralt lagt opp til å sette kvoter på grunnlånsmidler til ikke-prioriterte grupper tre ganger i året. Midlene blir fordelt til regionkontorene, og de kan ikke gå over tildelt ramme. Det betyr at søknader til oppføring av nøkterne boliger til ikke-prioriterte grupper fikk avslag allerede fra våren 2014 (fordi rammen var brukt opp).

Husbanken har i 2013 og 2014 satt av en kvote sentralt for grunnlån ovenfor de prioriterte gruppene, for å hindre at rammen ble brukt opp tidlig på året. Det betyr at søknader innenfor prioriterte grupper fortsatt har blitt håndtert fortløpende av regionkontorene – også utover høsten. Husbanken sentralt har automatisk tilgang til et register over innvilgede søknader - slik at de har oversikt.

Blir ikke kvoten til prioriterte grupper brukt opp innen desember, kan det være aktuelt å overføre midlene til ikke-prioriterte grupper for tilsagn i 2014. Selv om denne praksisen har gjort det mulig å gi grunnlån til prioriterte grupper gjennom hele året, gir dette både usikkerhet og betydelig ekstraarbeid for regionkontorene, siden de må følge opp om søknadene fortsatt er reelle.

Selv om alle tilsagn rapporteres i et sentralt register, hvilket gir mulighet til å fordele midler etter søkermengden regionalt, er det en utfordring at kun tilsagn blir rapportert. Ikke minst i utbedringsprosjekter kan det ta lang tid fra en søknad blir levert inn til den blir godkjent, kanskje fordi søknaden har for lite ambisiøse tiltak eller mangler dokumentasjon. I denne perioden må regionkontoret selv holde oversikt, for å sikre at det er tilgjengelig midler når søknaden blir godkjent.

Siden kontorenes registrering gjøres ved hjelp av egne regneark, som Strategi-kontoret ikke har automatisk tilgang til, er det krevende for Husbanken ha en fullstendig oversikt over søknadsmengden. Årsaken til dette er – i følge Husbank-ansatte - at Husbanken har et gammelt og ikke fullt ut tilpasset saksbehandling og registreringssystem.

Dette ha blant annet resultert i at den offisielle informasjonen om at Husbanken ikke lenger tar imot søknader om grunnlån (til ikke prioriterte formål) har kommet senere på året, enn når midlene i realiteten er «brukt opp». Dette er trolig med på forklare at antall søknader på utbedring ikke har økt, som man kanskje kunne forvente (i og med at dette har vært ønskelig fra myndighetenes side). Fra 2014 er utbedringsprosjekter prioritert, hvilket betyr at dette ikke lenger er en like stor utfordring for søknader om grunnlån til utbedring.

6.2 Regionale variasjoner i tildeling av midler

I denne delen sammenligner vi Husbankens regioner når det gjelder tildeling av grunnlån til utbedringsprosjekter. Vi tar utgangspunkt i fem regioner, som beskrevet over: øst, sør, vest, midt og nord.

Figurene under viser oversikt over totalt antall tildelte midler per region i perioden 2006-2013. Slik Husbanken organiserer fordelingen av sine midler er denne oversikt både et uttrykk for etterspørselen etter grunnlån til utbedring i disse delene av landet, og samtidig et uttrykk for Husbankens prioriteringer sentralt. Altså, at en region har blitt tildelt få midler er ikke nødvendigvis en villet prioritering

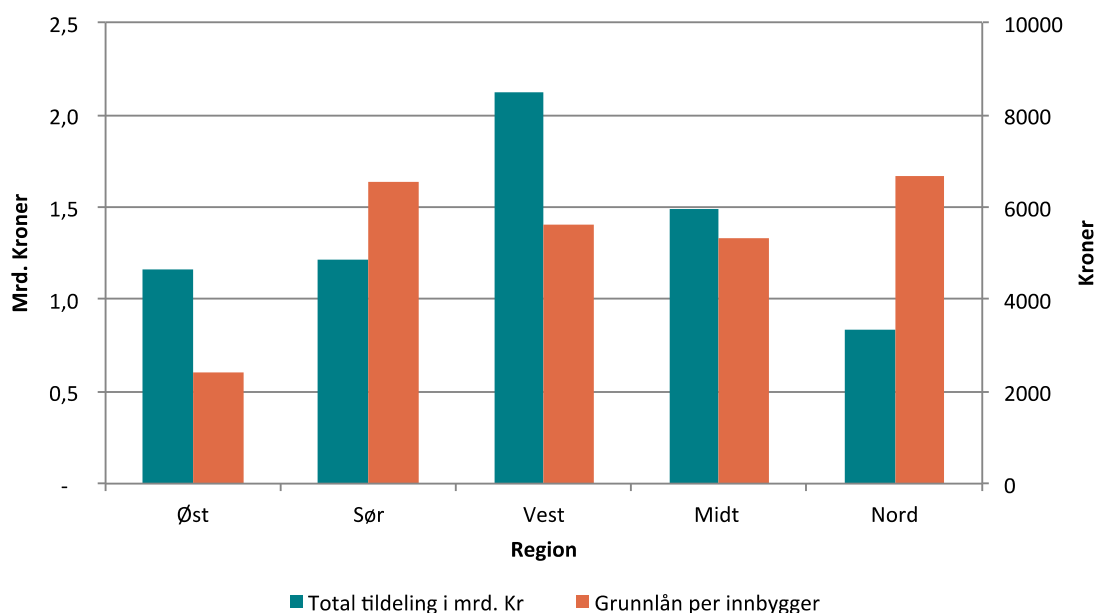
fra Husbanken sin side, men symboliserer til en viss grad den underliggende etterspørselen etter lånet i regionen.

Figur 6-1 viser totalt antall tildelte midler i perioden for hver av regionene. Venstre akse viser totalt antall mrd. kr per region. På høyre akse er det oversikt over midlene for grunnlån per innbygger.

Vi ser at region Vest har mottatt flest midler i perioden. De har tildelt en halv milliard mer enn Region Midt-Norge og 1 milliard mer enn Region Nord som har fått tildelt færrest midler.

Når vi sammenligner med antall midler per innbygger ender bildet seg. Da ligger Vest, Sør, Midt-Norge og Nord ganske likt. Region Øst har blitt bevilget færrest midler per innbygger. I gjennomsnitt er innbyggerne i Region Øst lånt ca. 4 000 kroner mindre per person i grunnlån enn i de andre regionene over denne perioden.

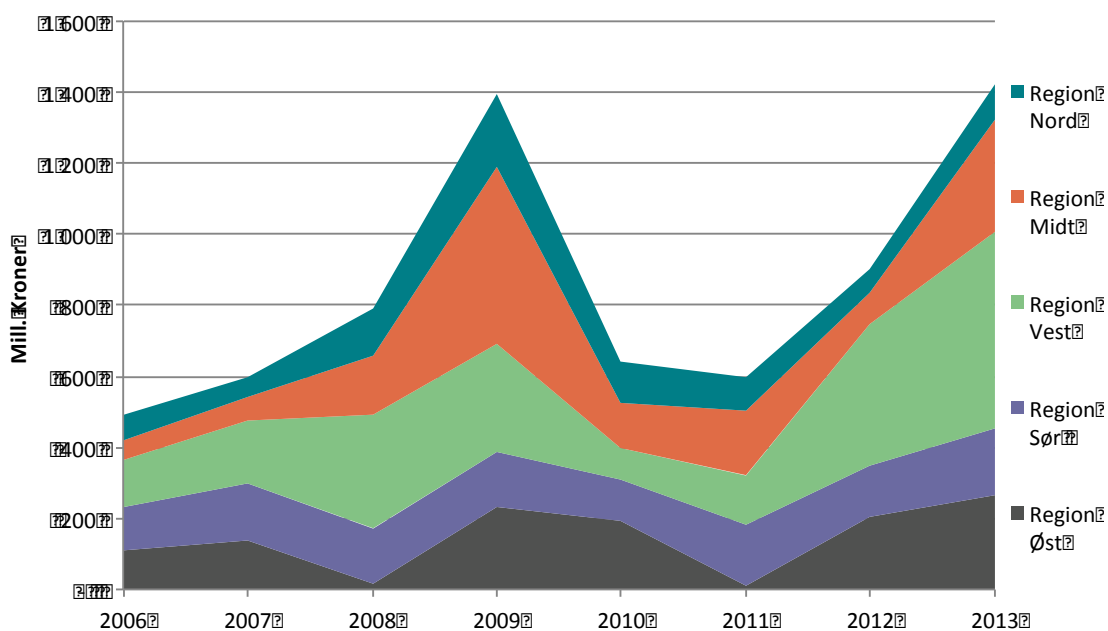
Figur 6-1: Totalt tildelte grunnlånsmidler til utbedring per region i 2006-2013. Mrd. kroner (venstre akse) og per innbygger (høyre akse)



Figur 6-2 viser årlig totalt tilsagn på grunnlån til utbedring per region i perioden 2006-2013. Venstre akse viser millioner kroner. I 2009 var det en topp i tildelingen av grunnlånsmidler. Dette henger sammen med økt bruk av offentlige midler etter finanskrisen. I denne perioden var det lav kredittilgang i markedet, og regjeringen valgte derfor å øke blant annet bevilgningene til statlige utlansprodukter, som grunnlånet.

Vi ser igjen region Vest har hatt høy tildeling. Region Sør har veldig stabil tildeling, men region Øst har ingen tildelinger i 2008 og 2011. Region Vest har spesielt høy tildeling i 2009 da det var en topp i totalt antall tildelte midler.

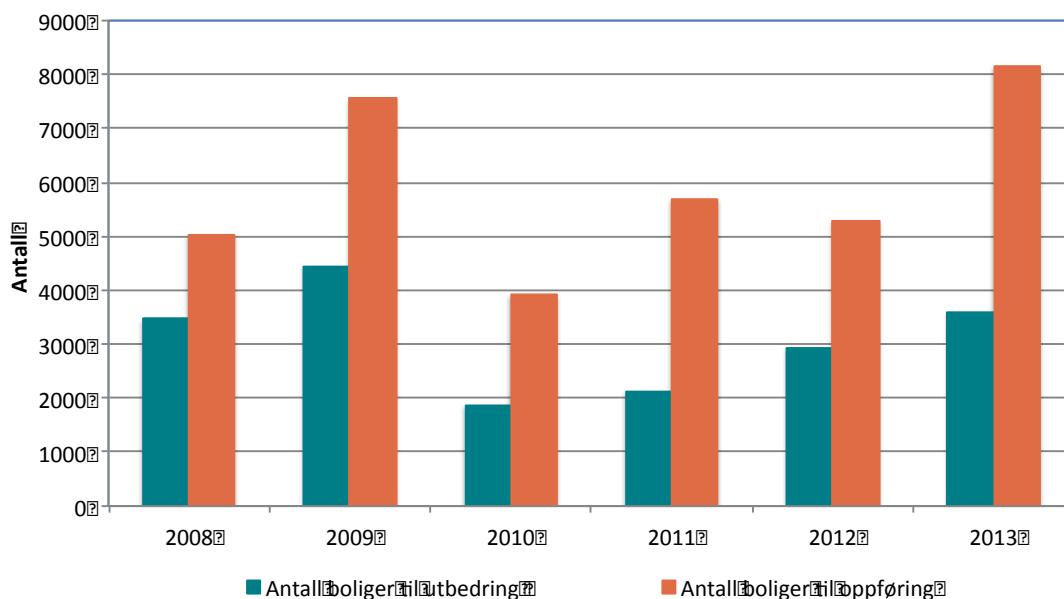
Figur 6-2: Årlig totale midler per region, i perioden 2006-2013, i Mill. Kroner



6.3 Forskjeller i tildeling mellom utbedring og oppføring

Grunnlånet er inndelt i nybygg og utbedring. For å se utbedringsordningen i en større sammenheng kan det være nyttig å sammenligne grunnlån til utbedring med grunnlån til oppføring. Disse ordningene er organisert under samme tildelingsbrev, slik at det er en gjensidig avhengighet i tildelingene.

Figur 6-3: Årlig antall boliger med grunnlånstøtte fra Husbanken, over perioden 2006-2013

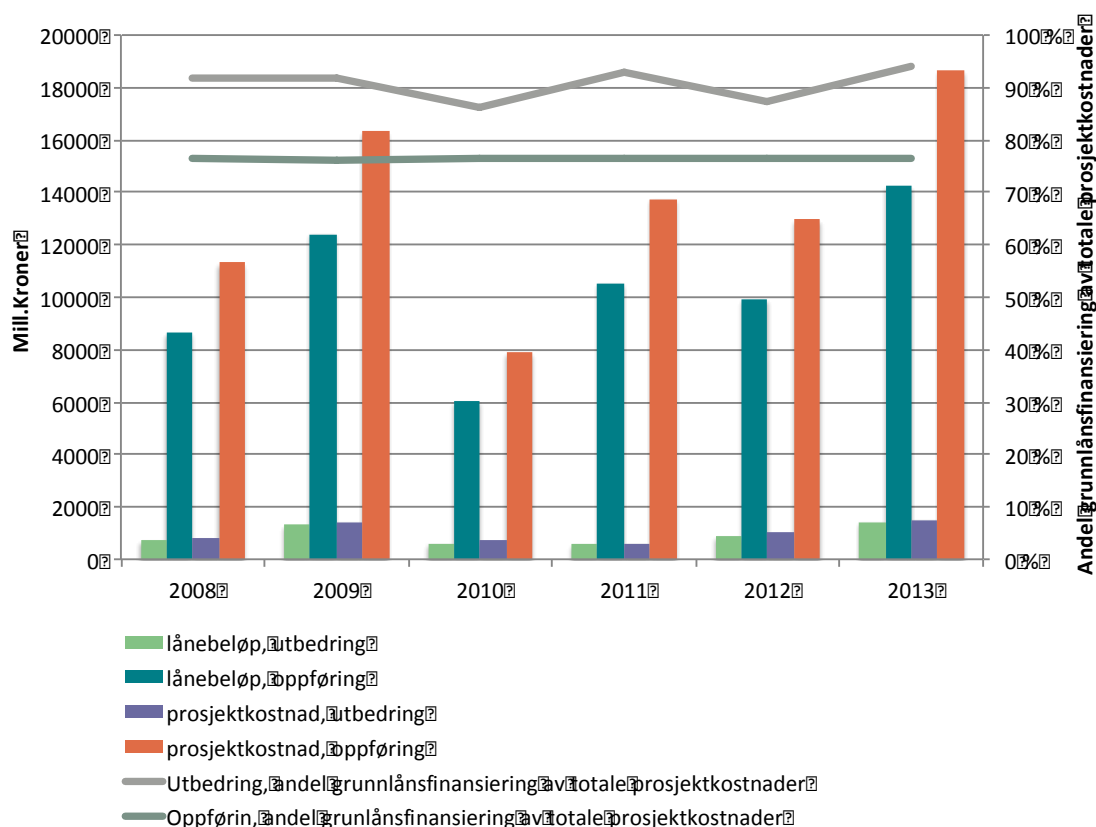


Figur 6-3 viser antall boliger med støtte til utbedringer sett opp mot antall boliger med støtte til oppføring, i perioden fra 2006 til 2013. Vi ser at det omtrent er dobbelt så mange boliger i sistnevnte kategori, over alle årene.

Figur 6-4 viser oversikt over lånebeløp og prosjektkostnader til både oppføring og utbedringsprosjekter med støtte fra grunnlånet. Det er tydelig at oppføringsprosjekter blir tildelt størsteparten av grunnlånets utlånsmidler. Totalt årlige utlån til oppføringer ligger omtrent 10 ganger høyere enn totalt årlig utlån til utbedringer. Dette forholdet er det samme for prosjektkostnadene. Grunnen til dette er i stor grad at det er større etterspørsel etter grunnlånet til oppføring.

Av de to figurene kan vi også trekke den konklusjon – ikke så overraskende - at støtten til oppføringsprosjekter er betydelig høyere per boligenhet. Vi ser også grunnlånets andel av totalfinansieringen er høyere for utbedringsprosjektene. Dette henger sammen med regelverket knyttet til ordningene. I oppføring kan grunnlånet utgjøre inntil 80 prosent av prosjektkostnadene, mens man til utbedring kan låne inntil 100 prosent, forutsatt at lånet ligger innenfor 90 prosent av boligens verdi etter utbedringen.

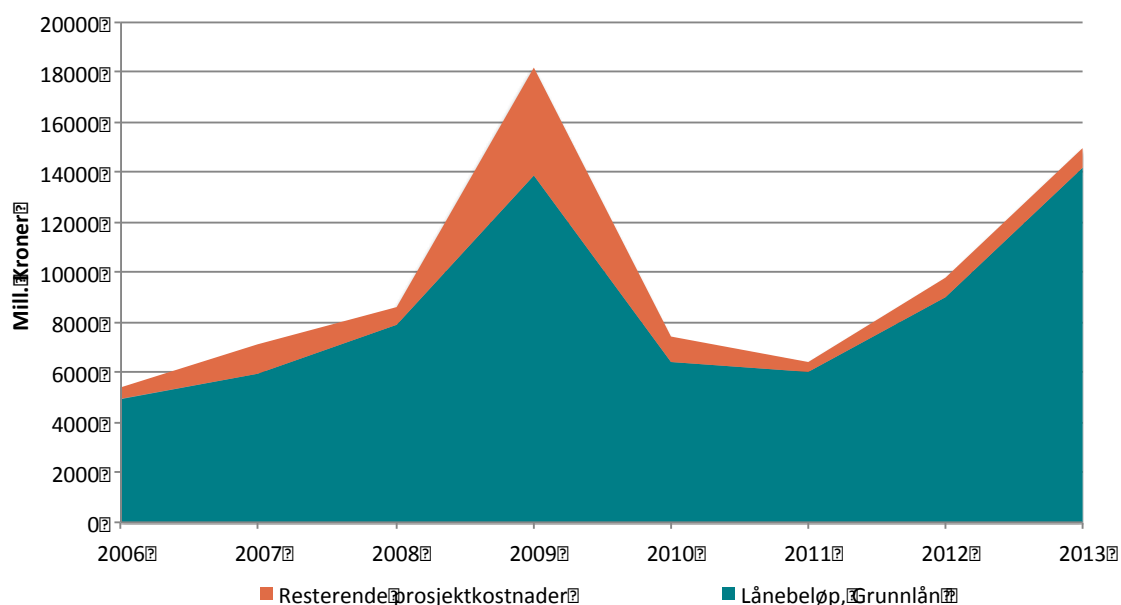
Figur 6-4: Lån og prosjektkostnader til utbedring og oppføring, i Mill. Kroner



I Figur 6-5 ser vi nærmere på grunnlånet til utbedring. Her deler vi opp total prosjektkostnad i grunnlånsfinansiering og resterende prosjektkostnader.

Vi ser igjen utlånstoppen i 2009. Her var det også en økning i resterende prosjektkostnader. I 2013 er totalt antall grunnlånsmidler til utbedring på vei opp mot samme nivå som i 2009.

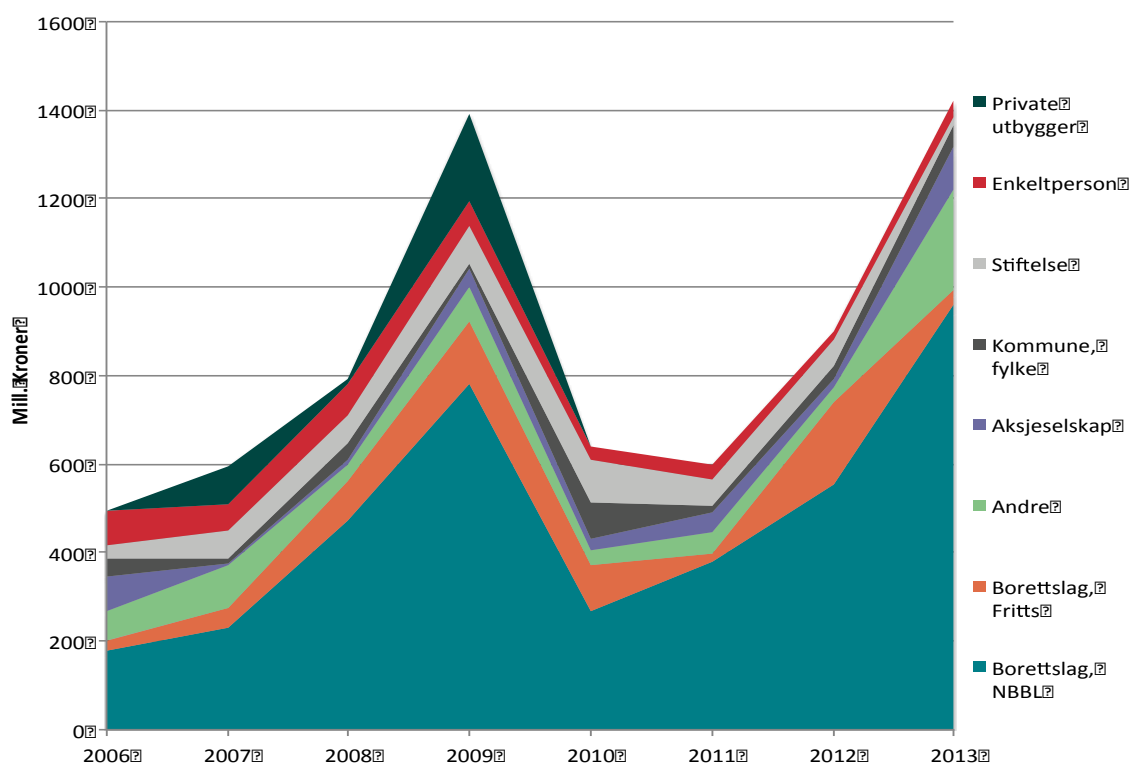
Figur 6-5: Prosjektstørrelse og lånebeløp i perioden, i Mill. Kroner



6.4 Mottakere av grunnlånet

Vi ser av Figur 6-6 hvordan lånebeløpene i perioden 2006-2013 er fordelt på mottakere. Den klart største mottakergruppen er borettslag. Denne gruppen får nærmest 65 prosent av midlene. Det er ingen andre grupper som skiller seg ut nevneverdig.

Figur 6-6: Utviklingen i lånebeløp fordelt på mottakere i perioden 2006-2013, i Mill. Kroner

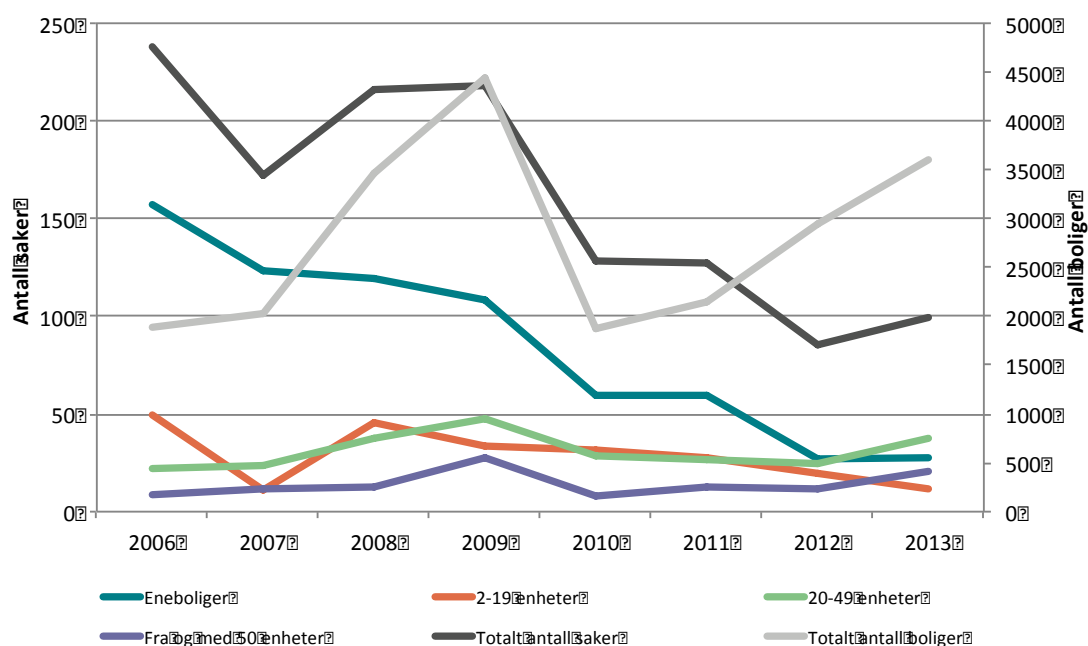


Figur 6-7 viser oss utviklingen i fordelingen av midler på eneboliger og boligmasse bestående av flere enheter. Figuren viser antall tildelinger til de ulike gruppene. Av figuren ser vi at det er en økning i antall tildelinger til boligmasse bestående av flere enheter på 20-49 enheter eller over 50 enheter. Tildelingen til boligmasse bestående av flere enheter mellom 2-19 enheter har en liten reduksjon, mens tildeling til eneboliger reduseres mye.

Når vi ser på antallet boliger følger dette i stor grad utviklingen til totalt antall midler. Dette betyr at grunnlån per bolig i stor grad er lik over perioden.

Figur 6-7 viser også utviklingen i antall tildelinger over tid. Vi ser av figuren at totalt antall tildelinger har falt fra 240 tildelinger per år i 2006 til 100 tildelinger per år i 2013. Grunnen til dette er først og fremst fallet i antall tildelinger til eneboliger.

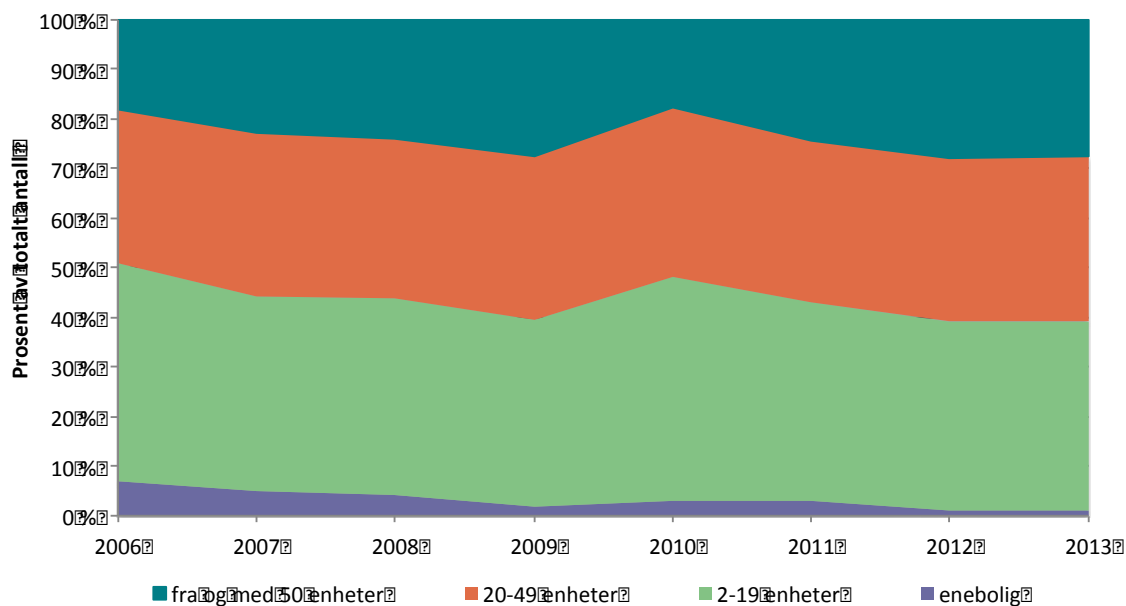
Figur 6-7: Utvikling antall tildelinger til enebolig eller boligmasse bestående av flere enheter, over perioden 2006-2013



Figur 6-8 viser utviklingen i andelen utlån til eneboliger og boligmasse med mer enn 2 enheter. Det har i perioden vært en nedgang i tildeling til eneboliger. Vi ser at den store nedgangen i antall tildelinger til utlån har hatt mindre å si for andel utlån. Men nedgangen er klar, og i dag er andelen utlån til eneboliger svært liten.

Det har vært en økning i tildelte midler til de største borettslagene. Av de totale utlånene går i dag ca. 60 prosent til borettslag større enn 19 enheter. Dette betyr at tildeling per sak er høyere enn før.

Figur 6-8: Prosent av beløp gått til enebolig eller boligmasse bestående av flere enheter, mellom 2006 til 2013



6.5 Prosjekttipe, ambisjonsnivå og kostnader

Et prosjekt deles opp i ulike kostnader. I Husbanken operer de med følgende seks typer:

Utendørs kostnader er knyttet til universell utforming av uteområder.

Spesialkostnader er knyttet til ulikt inventar og utstyr, tomt, finansieringskostnader, salgskostnader, merverdiavgift inn, merverdiavgift ut, investeringsavgift, utestående.

Heiskostnader er kostnader knyttet til installering av heis.

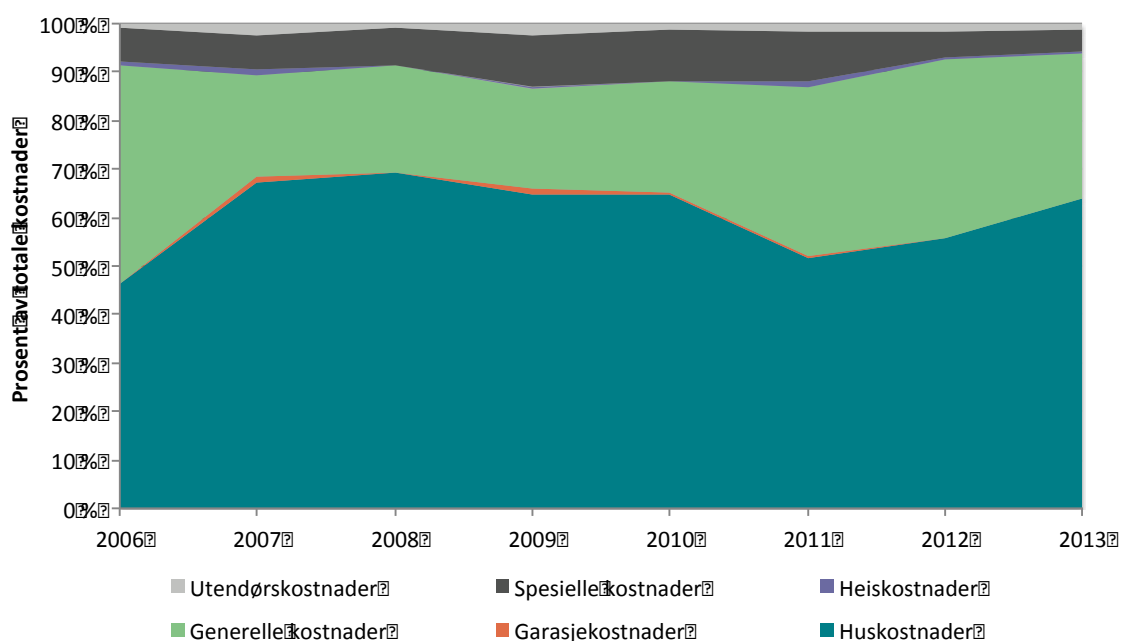
Generelle kostnader er knyttet til administrasjon, prosjektering, bilkostnader, forsikring og gebyrer.

Garasjekostnader er kostnader knyttet til installering av garasje.

Huskostnader er kostnader knyttet til selve utbedringsarbeidet.

Utviklingen i de ulike kostnadspostene er vist i Figur 6-9. Vi ser at huskostnadene naturlig nok er størst, gjennom hele perioden, ettersom dette er knyttet til selve utbedringen. Samtidig ser vi at generelle kostnader, knyttet til administrasjon og prosjektering, er en stor post. I perioden 2007-2010 var derimot denne kostnadsposten lav sammenlignet med de andre årene. Utendørskostnader og spesielle kostnader har en relativt fast andel av totale kostnader. Av figuren ser vi at kostnader til heis er en svært liten del av de totale kostnadene per år.

Figur 6-9: Utvikling i kostnadsgrupper over tid, som prosent av totale kostnader

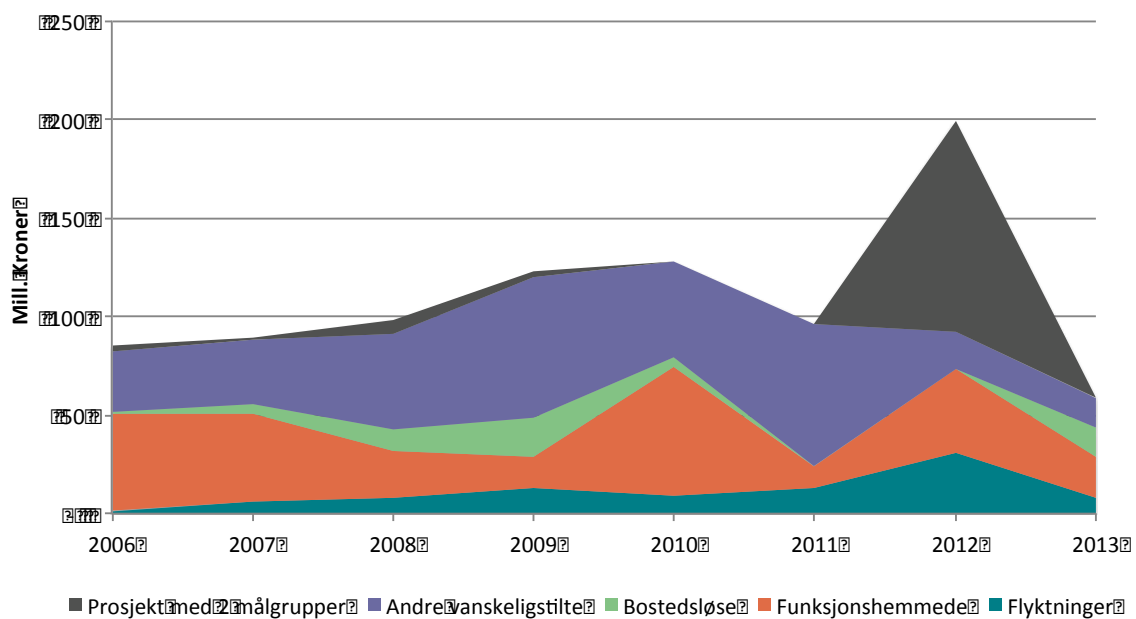


6.6 Grunnlån til boligsosiale formål

Figur 6-10 viser utviklingen i midler til ulike boligsosiale formål. Vi ser at fram til 2011 ligger utlånene til boligsosiale prosjekter forholdsvis stabilt.⁴³ Etter 2011 har vi en topp i 2012 for prosjekter med mer enn 2 målgrupper. Dette særtilfellet skyldes høye bevilgninger til særlig to prosjekter i denne kategorien, i 2012. Som vi ser er samlet utlån lavest i 2013 til denne gruppen.

⁴³ Av datamaterialet er det spesifisert om det er bevilget grunnlånsmidler til boligsosiale formål. Dette kan være midler gitt til bostedsløse, flyktninger, funksjonshemmede, andre vanskeligst eller prosjekter med 2 av disse hovedmålgrupper. Hvis grunnlånet ikke er gitt til noen av disse gruppene er det gitt til ikke-boligsosiale prosjekter, som er registret som "ikke-spesifisert".

Figur 6-10: Utlån fordelt på prioriterte grupper over perioden 2006 – 2013, i Mill. Kroner



7 Bruk av grunnlån til utbedring

7.1 Rammebetingelser og føringer

Arnstad-rapporten fra 2010, samt Asplan/NOVA (2011) og Direktoratet for byggkvalitet (2011), mente at potensialet for å øke universell utforming og særlig energieffektivisering gjennom statlige midler, var størst på eksisterende bygningsmasse. Det skyldes ikke minst innføringen av TEK10 i 2010, som regulerer oppføring av nybygg.

Som vi har drøftet i blant annet kapittel 5 skiller utbedringsprosjekter seg fra nybygg på mange måter. Eier/tiltakshavere i utbedring er ofte mindre profesjonelle, de kan ha mer omfattende og kompliserte beslutningsprosesser og kan ha en noe mer «tilfeldig» bruk av rådgivere enn de som bygger nybygg. Dette kan også bidra til å forklare at antall søknader om utbedring har falt siden 2006.

Husbanken har behandlet søknadene etter når de kommer inn til Husbanken. De siste årene har imidlertid Husbanken sluttet å behandle nye søknader når midlene har blitt brukt opp. I 2013 og 2014 skjedde dette innen utgangen av 1. halvår. Vi ser ikke bort fra at denne praksisen kan ha favorisert søknader om nybygg, siden søkerne som hovedregel er mer profesjonelle. De har ofte bedre kunnskap om Husbankens praksis, kan tilpasse seg denne raskere, samtidig som kravene er mer tydelig på nybygg (siden de må overoppfylle TEK10).

Selv om departementets tildelingsbrev til Husbanken de siste årene har rettet oppmerksomhet mot potensialet i utbedring - finner vi lite konkret i føringene på grunnlånet før i juli 2013 (jf. prioriteringsregelen). Da ble utbedring av boliger for blant annet eldre og funksjonshemmede løftet frem som prioritert.

Vi finner også at kravene til universell utforming og miljø/energi for utbedringsprosjekter har blitt redusert noe i veilederne de siste årene (se drøfting i 3.1.1). Det har imidlertid ikke vært mulig å identifisere om praksis har vært endret på tilsvarende måte. Vi sitter med et inntrykk av at praksis kan ha vært noe mer stabil det siste tiåret, enn de reviderte veilederne kan tyde på. Kanskje er det slik at veilederne har nærmet seg praksis – heller enn at praksis har endret seg så mye?

En rekke informanter utenfor Husbanken rapporterer imidlertid fortsatt om noe varierende praksis mellom regionkontorene rundt vurderingene av kvalitetskrav på utbedringsprosjekter. Også intervjuer med saksbehandlere hos Husbanken bekrefter dette inntrykket. Mye tyder derfor på at praksis fortsatt varierer en del.

En forklaring på dette kan være at Husbanken de siste årene har hatt som strategi å fordele fagansvar til de ulike regionkontorene (istedenfor hos Husbanken sentralt). Når det gjelder grunnlån så har f.eks. Region Midt-Norge fagansvar for selve grunnlånet og energieffektivisering, Region Vest har ansvar for universell utforming, mens Region Øst har ansvar for det boligsosiale.

I enkelte prosjekter som ikke oppfyller alle Husbankens krav har vi vil blitt fortalt om en intern uenighet om det skal gis grunnlån eller ikke. Det har vært «drakamper» der ikke minst regionens fagansvar kan forklare kontorets posisjon i diskusjonen.

Oppsummert oppfatter vi at de formelle føringene (og praksis) på grunnlån til utbedring har vært noe vage og motstridende. Spesielt de første årene. Det er først i 2014 at man kan si at veilederen er (relativt) tydelig på hvordan Husbanken vurderer søknader knyttet til utbedring. Nå skal disse prioriteres foran oppføring.

Selv om føringene er blitt tydeligere, oppfatter vi at mulighetene til å bruke grunnlån til utbedring (fortsatt) er underkommunisert. Nedenfor drøfter vi om og eventuelt hvordan rammebetingelser og føringene til grunnlånet kan forklare praksisen ved grunnlånet som vi har dokumentert i kapittel 6.

Endringer i kvalitetskravene til miljø/energi og universell utforming for utbedringsprosjekter

Som vi har drøftet tidligere oppfatter vi at det har vært en endring i kvalitetskravene til miljø/energi og universell utforming for utbedringsprosjekter. I veilederen fra 2008 heter det, under overskrift 2.2. utbedring og rehabilitering av bolig, at: "Grunnlån kan gis til utbedring og rehabiliteringsarbeider som knytter seg til Husbankens kvalitetsområder og gir boligene økte kvaliteter". Kvalitetskravene forklares gjennom side 9-13 i veilederen. Det eneste stedet i veilederen der en uttrykker at kvaliteten på utbedringsprosjekter kan justeres, er side 13, der det står: "Begrenset måloppnåelse på ett kvalitetsområde kan kompenseres med høyere måloppnåelse på andre. Særlige avveininger mellom kostnader og kvaliteter bør gjøres i:

- prosjekter for vanskeligstilte
- prosjekter i distrikter med lav panteverdi
- prosjekter i pressområder
- utbedring og rehabiliteringsprosjekter

Vi tolker dette som at utbedringsprosjekter i prinsippet hadde samme krav som oppføring på denne tiden, hvilket betyr at de måtte overoppfylle TEK.

Etter TEK10 ser vi endringer i retningslinjene. I veilederen for 2011 er det et skille mellom kvalitetskravene til utbedring og oppføring:

"Ved annen utbedring krever Husbanken at utbedringsarbeidene har vesentlige elementer både av universell utforming og tiltak innenfor miljø/energi, og inngår i en helhetlig plan. Eksempelvis vil generelle vedlikeholds- og oppussingsarbeider ikke være nok for å oppnå grunnlån."

Dette videreføres i veilederen for 2014, der veilederen gikk tydelig bort fra kravene om å overoppfylle TEK i utbedringsprosjekter.

Vi mener denne presiseringen er nyttig og nødvendig. I utbedringsprosjekter kan aspekter som utemiljø og terreng, samt bygningsmessige forhold som strøm, vann, luft, trappeløp, heissjakter, bæring, mv. legge begrensninger på hva som er mulig å realisere av universell utforming og Miljø/energi uten at det blir uforholdsmessig kostbart. Ikke minst når det gjelder universell utforming. Utbedringsprosjekter krever dermed en større grad av skjønnsutøvelse av Husbankens saksbehandlere enn nybygg (som i utgangspunktet skal følge TEK10). Likevel kan for stort rom for skjønnsutøvelse føre til usikkerhet knyttet til hva som egentlig kreves.

For eksempel er det flere saksbehandlere som forteller om at ingen utbedringsprosjekter ville fått tilsagn hvis begge kvalitetskravene skulle overoppfylle TEK10.

Er dette tilfelle er det vår vurdering at dette også bør komme tydeligere fram i Husbankens materiale. Ved å stille tydeligere krav, tror vi fortsatt Husbanken kan bidra til å påvirke potensielle utbedringsprosjekter i dialog med utbedrer.

Selv om presiseringene i veilederne i 2013 og 2014 har bidratt til å avklare praksis, oppfatter vi at det fortsatt er en del usikkerhet hos aktørene om en søknad om grunnlån skal (over-)oppfylle kravene på både miljø/energi og universell utforming (jf. 3.1) eller ikke. Det betyr at kommunikasjonen av disse endringene kunne vært tydeligere for utbedringsprosjekter.

Målet om boligsosialt virkemiddel

Prioriteringsregelen, som kom i 2013, har forsterket målet om at grunnlånet skal være et boligsosialt tiltak. Spørsmålet er om dette har gått på bekostning av grunnlånets potensial til å heve kvaliteten i nybygg og eksisterende bygningsmasse. Selv om hoveddelen av grunnlånet fortsatt går til oppføring av nøkterne boliger til ikke prioriterte grupper, kan man på sikt tenke seg at søkere innen prioriterte grupper blir så stor at få nybygg får midler – med mindre det ikke gjøres omfattende endringer i ordningen.

7.2 Kvalitet på grunnlånsfinansierte utbedringsprosjekter

Vi har intervjuet saksbehandlerne hos Husbankens regionkontorer for å kartlegge kvaliteten i utbedringsprosjektene som er grunnlånsfinansierte. I tillegg til å drøfte kvaliteten på saksbehandlingen, formidler vi saksbehandlerne inntrykk av kvalitetene på søknadene de mottar, hvorfor de avslår og hva de godkjenner.

En av markedsaktørene vi har snakket med uttrykker: ”Hvis en skal generalisere kan en si at et typisk grunnlånsprosjekt er fasaderehabilitering i et borettslag med utskifting av vinduer og balansert ventilasjon, og tilpasning for universell utforming ved inngangspartiet.”

Selv om prosjektet over reflekterer et typisk grunnlånsprosjekt, finner vi at bredt spekteret av ulike prosjekter. Noen prosjekter er boligsosiale der valgt løsning kan gå på bekostning av universell utforming og miljø/energi. Dette finner vi f.eks. der kommunen har utfordringer med å skaffe nok sosiale boliger og der kostnadene er avgjørende for å få dette til.

Andre prosjekter er hovedombygginger og må med dette oppfylle TEK10. Noen av våre informanter trekker fram totalrenoveringer av studentboliger som eksempler på prosjekter, som har fått grunnlånsstøtte, som går under betegnelsen hovedombyggingen.

Selv om grunnlånet har en rekke kvalitetskrav, er ordningen fleksibel. For eksempel er det som vi har sett mulig å bevilge grunnlån utelukkende til enkelttiltak på enten universell utforming eller energieffektivitet. Det er imidlertid vanskelig å si hvor vanlig dette er. Gjennomgående finner vi at energieffektivitet dominerer som kvalitetsindikator ved alle kontorene. Flere av regionene rapporterer at minst 95 prosent av prosjektene har energieffektivisering som

hovedformål. Vi opplever at en liten del av midlene går til prosjekter med universell utforming som hovedformål.

Installering av heis er det eneste tiltaket på universell utforming som kan utløse grunnlånstøtte alene. Som vi så i kapittel 6, var det i perioden fra 2006-2013 årlig mindre enn 2 prosent av midlene som ble gitt til innstallering av heis. Dette kan indikere at kvaliteter knyttet til universell utforming ikke prioriteres av søker-massen.

Regionskontorene opplever også at tiltak som bedrer energieffektivitet er mer etterspurt, og lettere å selge inn til søker. Ikke minst hos borettslag der man trenger generalforsamlingsvedtak. En kan tenke seg at det i prinsippet ikke er noe motsetning mellom å både gjøre tiltak på universell utforming (som installere heis) og gjør tiltak på energieffektivitet. Saksbehandlerne opplever derimot at det er svært få prosjekter med ambisiøse tiltak på begge områder. De tror dette skyldes at slike prosjekter ofte blir for kostnadskrevende. En annen årsak er at mange andelseier ofte ikke får noen direkte egen nytte av tiltak på universell utforming. Vi kommer mer inn på dette senere i rapporten.

7.3 Kjennetegn ved saksbehandlingen

Vi sitter med et inntrykk at det kan være til dels ulik praksis i regionkontorenes saksbehandlingen. Dette gjelder både mellom regionkontorene og mellom saksbehandlere på et regionkontor. Regionkontorene har imidlertid i hovedtrekk valgt å samle alle søknader om utbedringsprosjekter hos én (eller noen få) personer, noe som bidrar til en mer enhetlig praksis på kontoret.

Ulik praksis gir seg utslag i ulike krav til kvalitet i prosjektene. Noen regionkontor har minstekrav om at prosjektet må oppfylle TEK10 på energieffektivitet, mens andre kontorer forteller at det holder med å oppfylle "vesentlige elementer". På noen kontorer kreves det ingen tiltak på universell utforming, mens andre kontorer krever at slike tiltak må være en del av søknaden.

Det er fortsatt noe uklart for oss hva "vesentlige elementer" innebærer. Verken saksbehandlerne eller veiledere er tydelige på hvordan dette er operasjonalisert. Når vi spurte om dette, fikk vi i flere tilfeller en beskrivelse av et prosjekt som mer eller mindre ligner på prosjektbeskrivelsen i andre avsnitt i 7.2 i veilederen.

Husbanken sentralt har tidligere gitt det enkelte regionkontor stor handlefrihet. De siste par årene har imidlertid Husbanken satset på å få en mer enhetlig organisasjon – blant annet gjennom prosjektet «Like produkter til like kunder» også kalt *Én Husbank*. Mye tyder imidlertid på at «den gamle» tilnærmingen fortsatt preger regionkontorenes praksis, når det gjelder grunnlån. Det at ansvar for de ulike kvalitetsdimensjonene er fordelt mellom tre regionkontor kan trolig også bidra til å forklare variasjonen.

Som tidligere nevnt, vil det i utbedringsprosjekter være nødvendig med mer skjønnsvurdering, enn for nybygg. Skal man oppnå en større grad av likebehandling i Husbankens håndtering av søknader kreves det trolig et tydeligere regelverk og klarere føringer fra sentralt nivå. Her mener også en del av våre informanter at det er et forbedringspotensial.

Et annet forhold som kan være av betydning er saksbehandlernes kompetanse. Den har i gitte situasjoner mye å si for saksbehandlingen og resultatet på prosjektet. Dette gjelder ikke minst tilfeller der søker ikke har god nok kunnskap om hvilke kvaliteter Husbanken krever. Vi finner at Husbankens kompetanse i disse tilfellene ofte bidrar til økt kvalitet i prosjektene.

Saksbehandlerens informasjon, kunnskap og kompetanse har dermed stor betydning for valgene som gjøres av søker. På bakgrunn av intervjuer med saksbehandlerne beskriver vi noen forhold som vi mener kjennetegner saksbehandlingen:

1. Ser etter kvalitetspotensialet i hvert enkelt prosjekt

En underliggende faktor som påvirker kvaliteten til prosjektene er at Husbanken ønsker å få ut potensialet i hvert enkelt prosjekt. Potensialet er knyttet til opprinnelig standard på bygget. Dette betyr at et prosjekt i prinsippet kan ha lavere krav til kvalitet sammenlignet med et annet.

En region argumenterer i denne sammenhengen med at dette kan være en av årsakene til at det blir innvilget så mange grunnlånssøknader til borettslag, sammenlignet med eneboliger. Informanten mener at en i borettslag får mer kvalitet for pengene og treffer flere personer. Borettslag kan f.eks. ofte være i dårligere stand enn eneboliger, siden andelseiere i borettslag ikke i like stor grad føler forpliktelse til å holde bygget ved like.

2. Saksbehandlingen er fleksibel

At sakshandlingen er fleksibel henger sammen med at saksbehandlerne ser etter kvalitetspotensialet i hvert prosjekt. Men det påvirkes også av at grunnlånet har få absolutt-krav. Ingen av saksbehandlerne vi pratet med brukte for eksempel absolutte krav til i u-verdi på vinduene som tildelingskriterier for prosjekter. De fleste saksbehandlerne så hvert prosjekt i helhet. Selv om dette er fleksibelt kan det på den andre siden være vanskelig å forholde seg til for mange søkere av grunnlånet.

Ulike krav kan også avhenge av etterspørselen etter kvalitet i markedet. Saksbehandlerne erfarer at etterspørselen etter grunnlån til utbedring varierer over år og mellom regioner. I perioder med høy etterspørsel etter grunnlånet vil marginalt gode prosjekter ikke få tildeling, selv om prosjektene i prinsippet kunne fått tildeling hvis etterspørselen etter grunnlån hadde vært lavere. Samtidig kan etterspørselen variere mellom regionene, slik at kvaliteten også varierer her, etter samme prinsipp.

3. Ser etter prosjekter med en helhetlig plan

Noen av saksbehandlerne legger vekt på at prosjekter som skal få støtte fra grunnlånet bør inngå i en "helhetlig plan". En av informantene forklarer at en "helhetlig plan" innebærer at den aktuelle utbedringen inngår i en plan for framtidige utbedringer. Dette skal hindre blant annet "lock-in" effekter. En annen saksbehandler forteller at et helhetlig prosjekt også kan være at utbedring der de henviser til konkrete, framtidige tiltak utover de tiltakene som ligger til grunn for lånetilsagnet.

Saksbehandleren ved et kontor forteller at slike tiltak ofte er knyttet til universell utforming, som merking av inngangsparti, og gjør at prosjektet kan bli godkjent som et grunnlånsprosjekt. Dette ville øke sjansen for å få støtte, men var ikke

nødvendig for tilsagn. For disse prosjektene er det en lovnad om tiltak fram i tid. Ofte er kostnaden av disse tiltakene en liten del av totale kostnader. En utfordring er at det ikke finnes noe system for å fange opp om disse tiltakene blir iverksatt eller ikke.

4. Fokus på mest kvalitet per krone

Et forhold som påvirker den marginale kvaliteten er hvor mange boliger som blir utbedret per krone. De siste årene har tildelingene til borettslag økt, som vi så av kapittel 6. Saksbehandlere i Husbanken forteller at det er ønske å øke tildelingene til borettslag. De argumenterer med at dette treffer flere boliger per krone. Husbanken har også en gevinst av dette da det fører til færre saker å behandle, og dermed reduserer kostnader knyttet til saksbehandling, siden det koster mer å behandle godkjennelser enn avslag. Samtidig forteller saksbehandlerne at eneboliger oftere søker om midler til vedlikehold og ikke utbedring, og er derfor ikke like aktuelle for grunnlånet.

Fokus på energi, ikke miljø, i tildeling av midler

Veilederne på grunnlån bruker begrepet miljø/energi. Vi oppfatter derimot at miljø er et bredt begrep som dekker svært mange områder ved bygget og kvaliteter som det nødvendigvis ikke fokuseres på i veilederen, eller i praktiseringen av grunnlånstildelingene.

Skillet mellom energi og miljø finner vi i TEK10. Her blir energi og miljø avskilt i to kapitler. Kapittel 13 heter miljø og helse, og omhandler; luftkvalitet, termisk inneklima, strålingsmiljø, lyd og vibrasjon, lys og utsyn og fukt. Kapittel 14 heter energi og omhandler energieffektivitet.

Når det gjelder fokuset i veilederen kan grunnlånet eksempelvis tildeles på bakgrunn av skjerpet tiltaksmodell, som bare er energikrav. Ingen av disse kravene er direkte linket til miljø, selv om en kan argumentere med at bedre isolering og ventilasjon fører til for eksempel bedre luft. Varmetapstallene er også bare knyttet til energieffektivitet. Selv om miljø brukes som begrep av Husbanken finner vi det ikke igjen i konkrete krav.

Fra intervjuene med saksbehandlere og markedsaktører oppfatter vi også at det er fokus på energi framfor miljø i tildelingen av grunnlånsmidler.

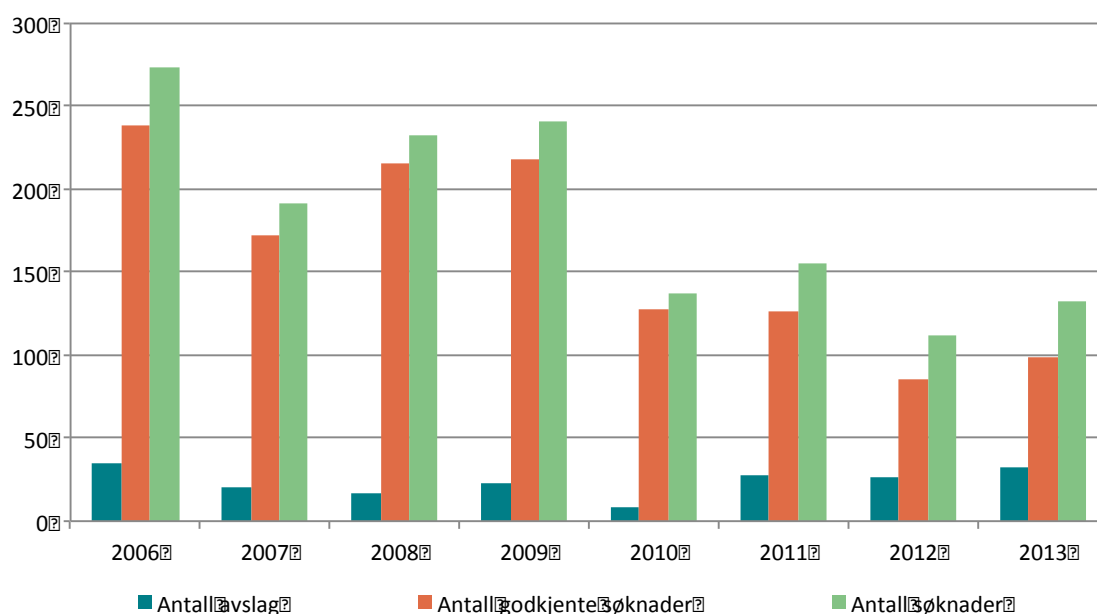
Avslag

En nærmere kikk på avslagene som ble gitt av saksbehandlerne kan fortelle noe om prioriteringene som er blitt gjort de siste årene. Vi har sett på avslag mellom 2006-2013.

Figur 7-1 viser antall saker, godkjente søknader og avslag i perioden 2006-2013. Antall avslag er under 40 per år for hele perioden og andelen avslag er forholdsvis stabilt over perioden. I 2006 var det mange avslag, en nedgang i 2007-2010, for så å øke igjen i perioden 2011-2013.

Vi ser at antall søknader og antall godkjente prosjekter er fallende. I tillegg får imidlertid regionkontorene henvendelser som ikke resulterer i noe formelt avslag, siden de ikke følges opp med noen formell søknad. Antall avslag er dermed ikke nødvendigvis noen god pekepinn på hvordan potensielle søkere/tiltakshavere oppfatter ordningen.

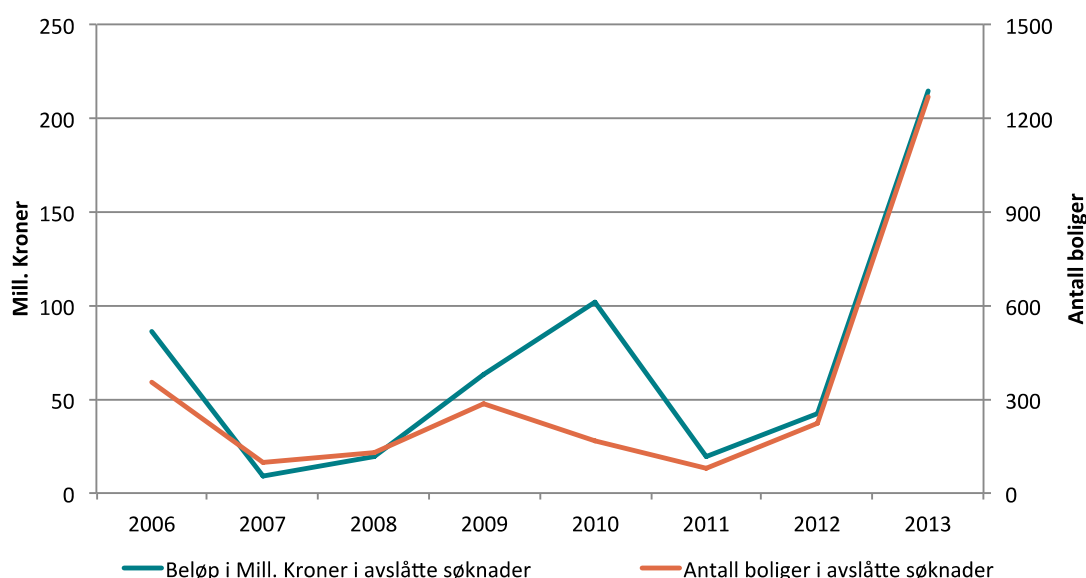
Figur 7-1: Antall avslag og antall saker i perioden 2006-2013



Summen av beløp og antall boliger for de avslåtte søknadene er vist i Figur 7-2. Vi ser at det ikke overraskende er tett sammenheng mellom antall boliger og størrelsen på totalt avslått beløp.

Her ser vi at over perioden 2006-2012 fluktuerer summen på de avslutte søknadene på mellom 10-100 millioner kroner. Antallet boliger i de avslåtte søknadene fluktuerer rundt 100-300 boliger. I 2013 gjør begge grafene et byks. Dette året ligger samlet beløp i avslåtte søknader på ca. 215 millioner og antallet boliger i avslåtte søknader på 1 268. Vi er ikke sikre på årsakene til dette.

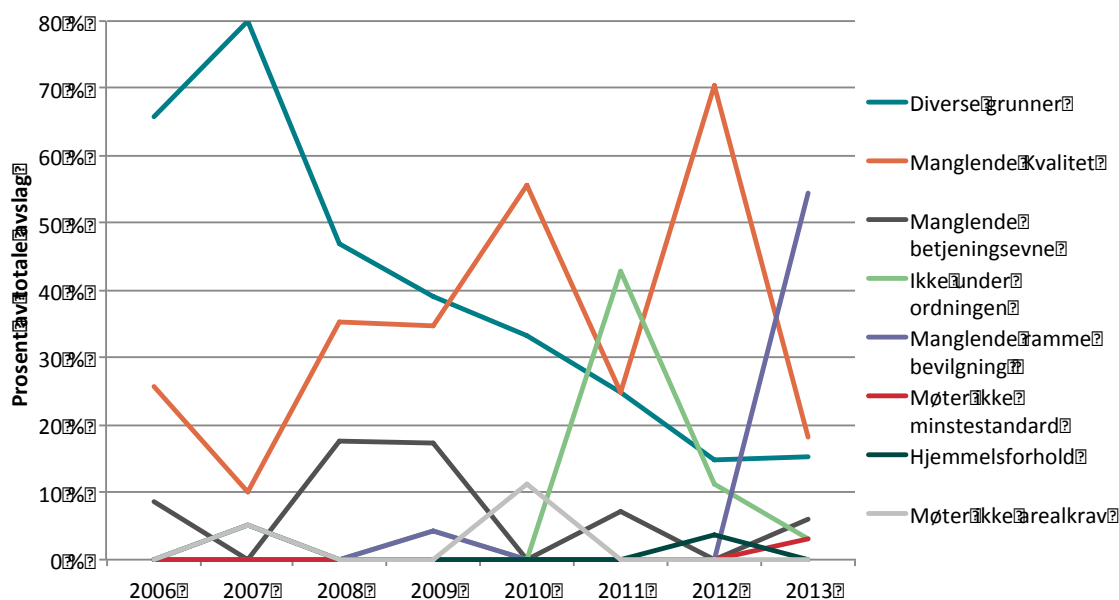
Figur 7-2: Årlig beløp og antall boliger i avslåtte søknader, perioden 2006-2013



Figur 7-3 viser årsakene til avslag over perioden 2006 til 2013. Årsakene til avslag blir presentert som prosent av totale avslag. Her finner vi noen interessante trekk: Vi ser at avslag basert på "diverse grunner" faller jevnt fram mot 2013. Årsak grunnet "manglende kvalitet" fluktuerer mye i perioden. I 2011 var årsaken

grunnet "ikke under ordningen" høyt, mens i 2013 var årsak knyttet til "manglende ramme bevilgning" høy. "Manglende betjeningsevne" var rundt 20 prosent i 2008 og 2009. Over hele perioden har årsakene knyttet til "møter ikke minstestandard", "hjemmelsforhold" og møter ikke arealkrav" lave.

Figur 7-3: Begrunnelse for avslag som prosent av totale avslag, periode 2006-2013



Kontroll av prosjekter

Føringene til grunnlånet krever at 5 prosent av sakene skal bli kontrollert. Gjennom intervjuene med saksbehandlerne finner vi imidlertid at praktisering av kontrollfunksjonen varierer. Noen regioner har årlig kontroll, mens flertallet har det ikke.

Argumentet til regionskontorene som ikke gjennomfører kontroller er blant annet at de ikke har mulighet til å påvirke kvaliteten på prosjektet noe ytterligere. De opplever at de ikke har noen reelle sanksjoner å iverksette, og prioriterer heller kontroll av oppføringsprosjekter.

Regionen som gjennomfører kontroller forteller at så lenge grunnlånsmidlene ikke er utbetalt, kan de benytte seg av ulike former for straffetiltak. En mulighet er for eksempel å utsette tildelingen av grunnlånet til utbedringen er gjennomført i tråd med opprinnelig plan.

7.3.1 Antikvarisk verdi

En annen faktor som kan påvirke kvaliteten på et prosjektet er om bygget er av antikvarisk verdi. Er dette tilfellet forteller regionskontorene at de justerer kravene til grunnlån. De forholder seg i tilfelle til kravene som blir satt av den lokale antikvaren, og "vurderer søknaden ut i fra mulighetsrommet for prosjektet". Ofte er disse kravene betydelig lavere enn kravene i et standard-prosjekt. En saksbehandler forteller at kravene til energieffektivitet kan eksempelvis justeres til å bare bytte til moderne vinduer.

Vi får opplyst om at det er svært få søknader der bygget er av antikvarisk verdi.

Vi mener dette ikke er så merkelig ettersom denne praksisen ikke opplyses om i veilederen. Dette kan gjøre at mange potensielle søkere med antikvariske bygg ikke søker grunnlån fordi de ikke vet om denne praksisen.

I grunnlånets veileder fra 2008 opplyses en nærmere om denne praksisen (side 5): "Ved utbedring av bygninger med antikvarisk og kulturhistorisk verdi, må tiltakene være i samsvar med anbefaling fra ansvarlige myndigheter på området." Vi registrerer at dette ikke er tatt med i den nyeste veilederen fra juli 2014.

7.4 Samspill med andre ordninger

I kapitlene 3 beskriver vi utførlig hvilke aktører og ordninger som befinner seg i markedet for utbedring. Dette er finansielle aktører, som private banker, Enova Kommunalbanken og Husbanken med sine produkter. Finansieringen kan deles i:

- tilskudd/støtte til å avdekke utbedringsbehov
- tilskudd støtte til utbedringstiltak
- låneprodukter

Første kolonne av Tabell 7-1 viser disse kategoriene. Under disse kategoriene finner vi ulike ordninger. Noen ordninger forvaltes av kommunen. Disse har vi merket med stjerne (*).

Første rad i tabellen viser oversikt over ulike aktører som etterspør finansiering. Dette er kommuner, selskaper, borettslag/sameier og enkeltpersoner.

Tabell 7-1: Ulike tilskuddsordninger og låneprodukter som kan kombineres eller erstatte grunnlån

	Kommuner	Selskaper	Borettslag/sameier	Enkeltpersoner
Tilskudd/støtte for å avdekke				Husbanktilskudd til utredning
utbedringsbehov				Husbanktilskudd til prosjektering
				Enova: Støtte til energirådgiver for enkeltpersoner
			Husbanktilskudd til tilstandsvurdering	
Tilskudd/støtte til				Boligtilskudd for etablering*
utbedringstiltak				Boligtilskudd for tilpasning*
				Enovastøtte til oppgradering
				Enovastøtte til energiltak
				NAV Hjelpemiddelsentralen Heistilskudd
				Husbanktilskudd til refinansiering av lånegjeld
	Husbanktilskudd til heis			
	Husbankens kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet			
	Husbankens kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet			
	Husbanktilskudd til utleieboliger	..hvis kommunal leiekontrakt/tilvisningsavtale		
	Husbankens investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem			
	Enkelte kommunale støtteordninger på mindre tiltak			
Låneprodukter	Private banker			
	Kommunalbanken	...hvis kommunal leiekontrakt/tilvisningsavtale		
				Startlån*
	Husbankens grunnlån			
	* Ordningen forvaltes av kommunen			

Den første kategorien er tilskudd til å avdekke utredningsbehov. Både Husbanken og Enova tilbyr tilskudd/støtte til å avdekke utbedringsbehov. Noen er forbeholdt enkeltpersoner, mens andre er forbeholdt selskaper. Disse støtteordningene senker terskelen for å gjøre undersøkelser av utbedringsbehov av eksisterende bygg. En kan også tenke seg at slike tilskuddsordninger bidrar til mer omfattende utbedringer, fordi flere får avdekket sine utbedringsbehov, enn alternativet uten en slik tilskuddsordning.

En spørsmål vi stiller oss er hvorfor ikke flere enkeltpersoner søker grunnlån med så store ressurser tilgjengelig for å avdekke utbedringsbehov? Kan det være at enkeltpersoner er dårlig informert om grunnlånet? Her kan det være to årsaker. En årsak kan være generelt dårlig markedsføring av grunnlånet rettet mot enkeltpersoner, og tilsvarende bedre markedsføring rettet mot borettslag. En annen kan være at tilskuddene i denne fasen, rettet mot enkeltpersoner, forvaltes av kommunen eller Enova, og at disse ikke er flinke nok til å informere om mulighetene til å søke grunnlånet ved utbedringer.

Den andre kategorien er tilskudd til utredningstiltak. Et hovedtrekk er at støtten til mindre tiltak i boligen på energieffektivitet er rettet inn mot enkeltpersoner, og at større tilskudd er rettet inn mot sosiale grupper. Dette kan virke naturlig ettersom disse gruppene gjennomsnittlig har lavere inntekt og at tiltakene innenfor for eksempel universell utforming ofte er kostnadskreven.

Den tredje kategorien er låneprodukter. For denne kategorien ser vi at grunnlånet og nedbetalingslån i privat bank er tilgjengelig for alle aktørene. Kommunalbankens lån tilbys kommuner (og selskaper som har langsiktig avtaler med kommuner). I tillegg tilbyr de fleste kommuner startlån til enkeltpersoner. I Startlånsordningen ble imidlertid målgruppen snevret inn i 2013. Nå er det vanligvis kun personer med varige vanskeligheter med å skaffe seg eller holde på en egnet bolig som kan få startlån.

7.4.1 Kobling mot Enova

Som Tabell 7-1 illustrerer, har Husbanken og Enova ordninger som kan kombineres, men også til en viss grad være substitutter. Vi ser ikke bort fra at det her er et potensial for gjøre ytterligere avklaringer rundt roller og ansvar når det gjelder muligheten til å oppnå myndighetenes mål for energieffektivisering. Kanskje kan også enkelte av ordningene justeres?

Når det gjelder grunnlånet er det i dag ingen direkte kobling mot Enova. Enova har som målsetting å stimulere markedet «i riktig retning», mens Husbanken har mer fokus på varige subsidier og livsløpsperspektiv. At disse har ulike metoder har blitt trukket fram som både positivt og negativt. Det positive er at markedet blir mer fleksibelt og at hver av disse i større grad kan spesialisere seg på sin foretrukne metode. Det negative er at de ulike metodene hindrer samarbeid og skaper forvirring blant søkere og reduserer effekten av statlige tiltak.

Det er i dag ingen automatikk i at godkjente søknader hos Enova vil kvalifisere til grunnlån til utbedring. En må sende inn en separat søknad til Husbanken. De fleste regionkontorene forteller imidlertid at de automatisk vil godkjenne søknaden om grunnlån til utbedring hvis de ser at det foreligger en godkjenning fra Enova (selv om søker ikke gjør noe i forhold til universell utforming).

Et forslag i denne sammenheng, som opprinnelig ble spilt inn av NBBL, kan være å innlemme Enova i Husbanken. Vi har imidlertid fått få innspill i den retningen fra våre informanter. At det er behov for et tettere samarbeid og en mer omfattede avklaring rundt roller, ansvar og ordninger trekkes imidlertid frem av flere.

7.4.2 Bruk av Kommunalbanken og/eller private banker

Kommunalbanken og Husbanken er begge statlige långivere, men har et begrenset samarbeid. Saksbehandlere forteller at de de siste årene er blitt en vanlig praksis for Husbanken å henvise til Kommunalbanken hvis kommuner tar kontakt angående grunnlån. Dette skyldes at Kommunalbanken kan stille med tilnærmet like gode økonomiske vilkår.

Samtidig kan lån i Kommunalbanken og i det ordinære kredittmarkedet tas opp uten krav til kvalitet. Større kommuner vil også se det som en fordel at de kan søke inn penger samlet i en pott/fond, i motsetning til å levere én søknad per

prosjekt. Da kan opplånte midler i etterkant fordeles internt uten å involvere eksterne.

7.4.3 Grunnlån til privatpersoner?

Flere av våre informanter trekker frem et potensiale for å øke universell utforming og energieffektivisering i eneboliger/småhus. For dem vil grunnlån og startlån fungerer som finansielle substitutter – blant annet fordi rammebetingelsene er svært like. Det eneste som skiller er ev. et lite rentepåslag som kommunen kan legge på lånet. Etter innstramningen av startlånsordningen kan imidlertid de fleste låntakere ikke lenger bruke den, heller ikke til utbedringer av boligen.

Som Tabell 7-1 illustrerer kan privatpersoner være aktuelle for Husbankens boligsosiale virkemidler. Det kan imidlertid være en utfordring for Husbanken å se grunnlånet i sammenheng med tilskuddsordningene som kommunen forvalter. Vi tenker her ikke minst på boligtilskuddene for etablering og tilpasning, samt bostøtte.

Skal Husbanken gi grunnlån til disse er de helt avhengig av en svært tett og god dialog med kommunen. Vi har fått beskrevet få eksempler på dette, noe som nok gjenspeiler at dette er svært krevende. En mulighet kan være at startlån brukes i situasjoner der søker har mulighet til å få boligtilskudd for tilpasning og etablering fra kommunen, mens grunnlån forbeholdes personer som faller utenfor denne målgruppen. En slik grenseoppgang vil samle saksbehandlingen hos én aktør. Innstramningen i startlån kan imidlertid ha gjort dette umulig.

7.5 Rente

Vi har undersøkt om det er mulig å si noen om hva renteendringer har å si for etterspørselen etter grunnlån, og hvordan renteendringer påvirker boligkvalitetene i prosjektene som realiseres.

Økonomisk teori tilsier at lavere rente påvirker prosjektene i retning av en større tilbøyelighet til å legge til boligkvaliteter som medfører ekstra byggekostnader. Dette skyldes at når renten er lav er en villig til å ta opp større lån, som kan finansiere dyrere prosjekter. Asplan Viak og Nova undersøkte denne sammenheng for nybygg i sin rapport fra 2011, der de konkluderer at det er vanskelig å avgjøre renteendringers betydning for kvaliteten i boligene.

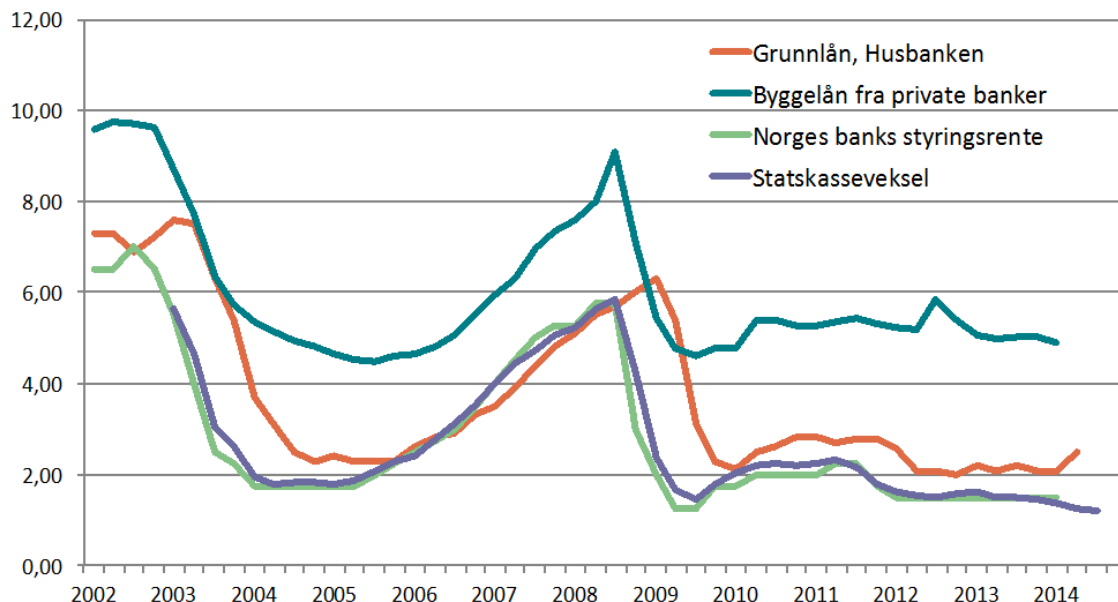
Vi finner det samme for utbedringssektoren. Noe av grunnen til dette er at det er umulig å isolere effekten av renteendringer fra andre forhold som pågår parallelt og som påvirker det samme. Justeringer i kravene er et eksempel på forhold som også vil påvirke. De siste årene har det vært flere endringer og tydeliggjøringer i kravene som stilles til å få grunnlån. På bakgrunn av dette har vi derfor heller ikke valgt å sette opp et kvantitativt analysedesign hvor vi kan trekke slutninger om renteendringers betydning for etterspørselen og boligkvalitetene.

Det vi derimot kan si noe om er rentens betydning på valg av grunnlån. Dette har vi kartlagt på bakgrunn av grunnlånets saksbehandlere og markedsaktørenes vurderinger.

Generelt om rentebildet

Månedlig flytende rente på grunnlån var per august 2014 på 2,374. I perioden fra 2010 til 2013 var det små flukturasjoner i rentenivået. Dette avspeiler seg også i differansen mellom renten på grunnlånet og statskasseveksler. Vi ser av Figur 7-4 at grunnlånsrenten fra Husbanken mer eller mindre følger 0,5 prosentpoeng over rentene statskasseveksler.

Figur 7-4 Utvikling i renten fra 2002 til 2014



I perioder med mer flukturasjon i rentebildet oppstår mindre eller større differanser mellom renten på grunnlånet og statsbankvekselen. Høsten 2008 slo finanskrisen inn. Dette førte til stort fall i statsrenten. Det ble samtidig økning i tildelte midler til Husbanken fra staten, som en måte å opprettholde kredittilgangen i markedet, da private banker strammet inn på utlånspraksisen både ovenfor næringslivet og husholdningene. Dette gjorde grunnlånet ettertraktet.

Samtidig ser vi at grunnlånet i en periode ligger høyere enn private utlån. En kunne derfor tenke seg at grunnlånet blir mindre attraktivt. Det motsatte skjedde altså siden det var lav kredittilgang i det private bankmarkedet. I en periode på nesten to år, fra 3. kvartal 2006 til 2. kvartal 2008, med god vekst i Norsk økonomi, lå grunnlånsrenten under styringsrenten. Det er også noen måneders etterslep på grunnlånsrenten, slik at ved store endringer i styringsrenten tar det tid før grunnlånsrenten tilpasser seg. Av rentebanen til byggelån ser vi at private banker tilpasser seg endringer i styringsrenten mye raskere.

Betydning av renteendringer på valg av grunnlån

Vi finner at lavere rente gir lavere etterspørsel etter grunnlån for grupper som er forbundet med lav utlånsrisiko. Vi finner liten eller ingen endringer for grupper som er forbundet med høy utlånsrisiko, og usikker effekt for grupper som er forbundet med medium utlånsrisiko.

Vi antar at den private lånerenten er lik utlånsrisiko til banken. Grunnlånet har lik rente til alle og lar derfor ikke kredittrisikoen reflekteres i renten. Grunnlånets kredittrisiko reflekteres heller i godkjenningskravene til ordningen. Ved å sette visse begrensninger til låneramme, låneperiode og avdragsfrihet begrenser

Husbanken utlån til gruppene som forbindes med for høy kredittrisiko. I kapittel 3 beskriver vi ulike finansieringsordninger i markedet, blant annet lån i privat bank og grunnlån.

Aktører med god kredittverdighet og tilgang på det internasjonale kapitalmarkedet, kan man få lån med gode betingelser. Norske kommuner eller studentskipnader er slike aktører. Av kommuner får vi opplyst at renta på denne type lån kan ligge under NIBOR. Slik sett kan denne type lån være gunstigere enn lån fra eksempelvis Husbanken, der utlånsrenta styres av blant annet statsbankvekselen.

Til studentsamskipnadene er det knyttet lav risiko for utlåner, siden staten står som hovedeier/garanterer gjennom Kunnskapsdepartementet. De svarer at med så gode betingelser på lån fra private banker begynner dette å bli mer attraktivt enn grunnlånet. Et annet forhold som aktøren trekker fram er at private banker er mer fleksible og låneprosessen går raskere.

Et moment som også har påvirket lønnsomhetsbetraktningen til aktørene i markedet er endringene i renten på statskasseveksler som ble oppjustert den 1. mars 2014, der denne ble satt opp med 0,5 prosentpoeng. Dette ser vi av Figur 7-4 (endring fra 1. kvartal til 2. kvartal i 2014), som også viser utviklingen i Husbankens grunnlånsrente siden 2002. Husbankens grunnlånsrente er knyttet til renten på statskassevekselen. Dette skyldes at Husbanken får årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Statskasseveksler er verdipapirer utstedt av Norges Bank med løpetid kortere enn et år.⁴⁴

Økningen i renten på statskasseveksler førte til at grunnlånsrenta ble økt med 0,5 prosentpoeng for nye lån. Renteendringen hadde ikke tilbakevirkende kraft. Studentsamskipnadene rapportere at lånene til Husbanken og Kommunalbanken med dette ble mindre aktuelle.

Som vi så av kapittel 6 er borettslag den største mottakergruppen for grunnlånet. For utlåner forbindes borettslag med lav risiko fordi borettslag er mindre sårbare ettersom risikoen spres på flere personer (dvs. de som bor i borettslaget). Det kan derfor tenkes at borettslag er i en slags vippeposisjon hvor både grunnlånet og privat nedbetalingslån kan være aktuelt. Når vi spør saksbehandlerne hos Husbanken om deres erfaringer mener de denne renteendringen ikke har gitt noen effekt. De har ikke merket noen endringer i antall søknader eller endring i hvem som søker på grunnlån av renteendringene.

7.6 Informasjon og markedsføring av grunnlån til utbedring

Informasjon om grunnlånet er etter vår vurdering mangelfull. Det mener også brukere av grunnlånet og saksbehandlerne selv. Retningslinjene, veiledere og informasjon på hjemmesiden er lite konkret og til dels vanskelig å forstå. Mye

⁴⁴ For å gjøre sammenligninger omgjør vi den nominelle husbankrenten til effektive renter. Effektiv renter ligger 0,1-0,2 prosentpoeng over nominelle renter. Vi bruker et påslag 0,1 prosentpoeng på grunnlånsrenta, siden påslaget er mindre ved lave renter. Rentene i Husbankens fastsettes med tre desimaler.

tyder også på at det ikke er samsvar mellom hva som står nedfelt og regionskontorenes praksis.

En effekt av dårlig informasjon om grunnlånet kan være at færre velger å søke og at det er selskaper og institusjoner med god løpende kontakt med Husbanken som velger å søke. Mangelfull informasjon kan ikke minst virke som en barriere for de som har planer om utbedringsprosjekter. Det gjør det vanskelig å tiltrekke seg nye søkere, slik at de med erfaring med grunnlånet får mindre konkurranse om midlene. Ikke minst er dette viktig siden myndighetene i 2013 innførte en prioriteringsregel.

Dårlig informasjon gir også merarbeid for saksbehandlerne. Dette skyldes at personer tar direkte kontakt med Husbanken for å få klarhet i hva som er gjeldende retningslinjer og praksis, og om det vil være mulig for dem å søke grunnlån.

Det er i dag svært liten markedsføring av grunnlånet sammenlignet med kommersielle låneordninger. Det er ingen reklamekampanjer, og på Husbankens hjemmeside er det forholdsvis lite eksplisitt informasjon om fordelene. Forklaringen er blant annet at Husbanken ikke ønsker å konkurrere (for aktivt) med det private markedet for finansiering av oppføring og utbedring av bolig.

Det ligger i Husbankens mandat at de skal stimulere for å oppnå de boligpolitiske målsetninger som ellers ikke ville blitt oppnådd. En tidligere ESA-dom gir Husbanken heller ikke rett til å drive aktiv konkurranse med private aktører i dette markedet. Husbanken har derfor valgt å ha en forholdsvis lav profil.

I 2013 hadde regionkontorene imidlertid en kampanje rettet mot borettslag for å informere om mulighetene til å bruke grunnlån til utbedring. På oppfordring besøkte de enkelte borettslag og/eller deltok i konkrete seminar/samlinger med potensielle søkere. Vi er imidlertid ikke kjent med hvilke effekter dette hadde på antall søknader og/eller kvaliteten på disse.

7.7 Hva skal være grunnlånet til utbedring sin rolle i årene som kommer?

De siste årene har det vært store økninger i kravene til nybygg. TEK10 innførte nye krav på både energieffektivitet og universell utforming. Samtidig har markedet fulgt etter og innfrir i dag disse kravene. Aktørene vi har snakket med forventer at TEK15 vil være minst like ambisiøs. Det er også varslet nye nasjonale standarder på området, med økte kvalitetskrav.

Husbanken og Enova har tidligere vært mer ambisiøse enn byggeforskriften. Hvordan skal de forholde seg til de nye kravene? Av de vi har snakket med er det ulike meninger. Noen mener at det er i Husbankens «natur» å ligge i front. De mener derfor at kravene til grunnlånet må økes i takt med de nye kravene i som kommer i TEK15 og ny norsk standard. Andre mener at dette vil gå på bekostning av tilbudet som bør være der for å løfte den totale bygningsmassen i Norge. De er redde for at grunnlånet til utbedring i framtiden skal bli for utilgjengelig.

En viktig faktor er at Husbanken kanskje er tvunget til å være mer ambisiøse, siden produktene i praksis ikke skal være i konkurranse med det vanlige markedet, jf. ESA-dommen. Hvis det vanlige markedet i fremtiden gjennomfører utbedringer etter dagens krav til grunnlånet, kan det tenkes at Husbanken blir tvunget til å øke disse.

Noen mener også at grunnlånet i større grad må rette seg inn mot eneboligmarkedet. 85 % av energibruken i boliger skjer i eneboliger og andre småhus.⁴⁵ Derfor mener disse aktørene at dette blir den viktigste område å satse i årene fremover.

Et annet punkt man kanskje bør se på er hvordan Husbanken skal måle energieffektivitet i fremtiden. Det er mye som skjer på dette området for tiden. Skal en i større grad ta med hele energiproduksjonskjeden?

⁴⁵ COHERENO, Tommy Kleiven

8 Anbefalinger

Vi vil nedenfor komme med konkrete anbefalinger til endringer i grunnlånet som kan bidra til økt måloppnåelse for grunnlånet som finansiering av utbedringsprosjekter.

8.1 Grunnlånets rolle

Selv om departementets tildelingsbrev til Husbanken de siste årene har rettet oppmerksomhet på grunnlånets potensial når det gjelder utbedring finner vi lite konkret i føringene på grunnlånet før i juli 2013 (jf. prioriteringsreglen). Da ble utbedring av boliger for eldre og funksjonshemmede løftet frem som prioritert tiltak. Det var først 2014 at veilederen var tydelig på at utbedring, uavhengig av målgruppe, skulle prioriteres.

Selv om føringene er blitt tydeligere, oppfatter vi at mulighetene til å bruke grunnlån til utbedring (fortsatt) er underkommunisert. Informasjon om grunnlånet er mangelfull; Det mener både brukere av grunnlånet og saksbehandlerne selv. Retningslinjene, veiledere og informasjon på Husbankens hjemmeside er lite konkret og til dels vanskelig å forstå. Mye tyder også på at det ikke er samsvar mellom hva som står nedfelt i veiledere/retningslinjer og regionkontorenes praksis.

Vi finner også at kravene til universell utforming og miljø/energi for utbedringsprosjekter har blitt redusert noe i veilederne de siste årene. Mye tyder på at praksis kan ha vært noe mer stabil det siste tiåret, enn det de reviderte veilederne kan tyde på. Kanskje er det slik at veilederne har nærmet seg praksis – heller en at praksis har endret seg «så mye»?

I departementets prioriteringsregel og i Husbankens veiledere og informasjonsmateriale brukes begrepet *utbedring*⁴⁶. En del av våre informanter i Husbanken bruker imidlertid *oppgradering* når de beskrev praksis. Tanken er å gi et signal om «noe skal bli bedre» (enn det var før), mens utbedring i større gir assosiasjoner om at man skal «rette opp, reparere, utbedre skadene» til hvordan det var før. Vi synes denne distinksjonen har noe for seg, selv om vi ikke er overbevisst om overnevnte tolkning deles av alle i samfunnet. Det er imidlertid uheldig at Husbanken i den mer «uformelle» kommunikasjonen benytter andre begreper enn det som står i føringene. Vi anbefaler derfor å erstatte ordet *utbedring* med *oppgradering* i prioriteringsregelen og i Husbankens veiledere m.v.

Mye tyder også på at grunnlånet de siste årene i større grad har beveget seg mot å bli et boligsosialt virkemiddel – på bekostning av å oppfylle de ambisiøse kvalitetskravene for universell utforming og miljø/energi som lå i ordningen fra 2005. Med ujevne mellomrom har det boligsosiale (ikke minst med prioriteringsregelen) kommet sterkere inn når det gjelder grunnlånet, samtidig som Hus-

⁴⁶ Et raskt søk i veilederen viser at «utbedring» brukes over 30 ganger, men «oppgradering» nevnes kun 1 gang – på side 17.

banken har firt på kravene til universell utforming og miljø/energi i utbedringsprosjekter. En saksbehandler sa f.eks. at kravene om TEK10 på både universell utforming og miljø/energi var helt urealistisk på utbedring. Og overoppfylle blir naturligvis enda vanskeligere. Vi ser også at Husbanken over tid er blitt tydeligere i veilederene på at det holder å gjøre «noe ekstra» på ett av kravene.

Denne dreiningen har naturligvis også sammenheng med at det har kommet nye og strengere TEK'er – som primært påvirker nybygg. Grunnlånets potensial i fremtiden når det gjelder å øke kvaliteten i universell utforming og miljø/energi – ligger dermed i utbedring av eksisterende bygg. En slik utvikling kan også sees i sammenheng med at dagens tilskuddordninger er fragmentert – der flere aktører er inne med ulike tilskudds- og finansieringsordninger.

Siden (hele) TEK ikke gjelder for utbedring, vil andre økonomiske insentiver – som kan kombineres med grunnlån – være viktigere for utbedringsprosjekter, enn nybygg. Derfor bør også myndighetene vurdere om andre tilskudds-/finansieringsordninger kan støtte bedre opp under målsetningen for ordningen. Det kan være nye ordninger, eller vurdere nærmere om dagens ordninger bør justeres og/eller avklare om ansvaret for ordningen bør samles hos færre aktører.

8.2 Husbankens søknadsbehandling

Som illustrert en rekke steder i rapporten er det varierende praksis mellom regionkontorene når det gjelder hvordan Husbanken håndterer søknader om grunnlån for utbedring. Det er grunn til å forvente at tydeligere føringer vil kunne avhjelpe dette.

Det at fagansvaret er fordelt på tre regionkontor kan imidlertid skape utfordringer i «vanskelige» saker. Vi stiller dermed spørsmål ved om Husbankens sentralt – det vil si strategikontoret – ikke bør ta et større ansvar for hvordan grunnlånet skal brukes i fremtiden. Et slikt grep vil også støtte bedre opp under satsingen på *Én Husbank*.

8.3 Bedre og mer målrettet informasjon

Uavhengig av hvilke endringer som gjøres når det gjelder føringene på grunnlån mener vi at Husbanken bør forbedre informasjonen og markedsføring ovenfor utbedringsprosjekter inn mot de prioriterte gruppene. Det innebærer å lage egne veiledere og/eller på annen måte være mer eksplisitte på føringer på krav til hver enkelt målgruppe. Her kan det gjøres en rekke grep:

- Informasjonen og veiledere bør målrettes inn mot de ulike lånegruppene
- Veiledere rettet mot de ulike målgruppene
- Utarbeide tydeligere krav
- Klargjøre begrepsbruken knyttet til miljø/energi eller energieffektivitet
- Tydeliggjøre kravene ovenfor antikvariske bygg
- Informere om andre tilskuddsordninger

Informasjonen og veiledere bør målrettes inn mot de ulike lånegruppene

Vi anser at informasjonen kunne vært mer målrettet inn mot ulike lånegrupper; boligselskap er en helt annen målgruppe enn private personer. Informasjonen kunne med fordel vært tilpasset de ulike gruppene. På denne måten ville en slippe å forholde seg til mye som er irrelevant, og det ville vært lettere å skreddersy informasjonen. Dette bør gjøres både i den skriftlige informasjon og på Husbankens hjemmeside.

Veiledere rettet mot de ulike målgruppene

I dagens veileder er det vanskelig å skille mellom grunnlån til utbedring og grunnlån til oppføring. Det bør derfor utarbeides en veileder til hver ordning. Dette blir også etterlyst av de saksbehandlerne vi har snakket med. Veilederne på utbedring bør også ha tydeligere informasjon til brukeren da de kan stå ovenfor svært ulike utfordringer. Det kan være en fordel dele den inn i de ulike brukergruppene (se ovenfor).

Utarbeide tydeligere krav

For søkere av grunnlånet til utbedring er det i dag svært utfordrende å finne ut av hva som kreves for en utbedring. Særlig gjelder dette hvis en på forhånd har liten erfaring med bruk av grunnlånet. For eksempel er det utfordrende å skjønne hva Husbanken i dag krever på tiltak for universell utforming. Her bør det utarbeides tydeligere krav. Og hva er «godt nok» for å kunne gå grunnlån?

Klargjøre begrepsbruken knyttet til miljø/energi eller energieffektivitet

I veilederen brukes begrepet miljø/energi. Vi har også valgt å bruke dette begrepet i rapporten. Likevel, er få av kravene knyttet til miljø, og dette har også et lite fokus blant saksbehandlerne og markedsaktører. Vi oppfatter derfor begrepsbruken som noe upresis. Vi anbefaler at man enten bruker begrepet energieffektivitet, og lar kravene være knyttet til varmetapstall og lignende mål på energieffektivitet. Et annet alternativ er at man fortsetter å bruke begrepet miljø/energi, men samtidig knytter kravene tydeligere opp mot tiltak på miljø.

Tydeliggjøre kravene ovenfor antikvariske bygg

Praksis med behandling av saker om antikvariske bygg må komme inn i veilederen. Det er i dag ikke mulig å få informasjon om at praksisen ved regionkontorene er å senke kravene til universell utforming eller miljø/energi hvis bygget er antikvarisk. Husbanken bør være tydeligere på om grunnlån kan brukes på antikvariske bygg eller ikke – og hva ev. føringene da vil være. Vi ser ikke bort fra at Husbanken bør gå i dialog med antikvariske myndigheter for å få nødvendige avklaringer.

Informere om andre tilskuddsordninger

Det bør også komme tydeligere fram hvilke andre tilskuddsordninger som er aktuelle. Dette kan være installering av heis, der Husbanken tilbyr heistilskudd, eller utbedring av omsorgsboliger og uteleieboliger, der Husbanken tilbyr investeringstilskudd.

I tillegg kan grunnlån sees i sammenheng med boligtilskuddene for tilpasning og etablering som forvaltes av kommunene og tiltak på energieffektivisering som

forvaltes av Enova. NAV hjelpemiddelsentraler kan også være relevant som instans ovenfor noen av målgruppene for grunnlånet.

Kilder

Analyse&Strategi og Multiconsult (2011): Konsekvensanalyse av å innføre nye forskriftskrav til energieffektivisering av bygg.

Analyse&Strategi, WSP og Vista (2011): "Tiltak for universell utforming i bygg og uteområder. Veileder i samfunnsøkonomisk analyse".

Arnstad, Eli m. fl (2010): Sluttrapport – KRDs arbeidsgruppe for energieffektivisering av bygg

Asplan Viak og NOVA (2011): "Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring".

Christophersen J. Og Denizou K. (2010): "Ikke så dyrt likevel. Konsekvenser av TEK10 for arealbruk i småboliger". SINTEF-rapport 2010.

Handlingsplan: Norge universelt utformet 2025 – regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013.

IEA: "Market development for advanced housing renovation"

Kluge og Mulitkonsult (2011): "Grunnlag for, og krav om, utbedring av eksisterende bygninger".

KRD (2009): "Bygg for framtida – miljøhandlingsplan for bolig- og byggsektoren 2009-2012".

KRD (2012): "Tildelingsbrev for 2012 til Husbanken"

KRD (2013): "Tildelingsbrev for 2012 til Husbanken"

KMD (2014): "Tildelingsbrev for 2012 til Husbanken"

KRDs arbeidsgruppe for energieffektivisering av bygg.

Kvinge T., Langset B. Og Nørve S. (2012): "Hva betyr kvalitetskrav for byggekostnader og boligtilbud". NIBR-notat 2012:112

Miljøhandlingsplan for bolig- og byggesektoren 2009 – 2012. Bygg for framtida. Kommunal og regionaldepartementet.

Norsk kommunalteknisk forening (2013): "Kartlegging av erfaringer med dagens regelverk i forhold til TEK10-krav"

Norsk standard 11001-2 (2009): "Universell utforming av byggverk – Del 2: Boliger".

Nørve S., Denizou K. og Knudsen W. (2006): "På veg mot universelt uformede boliger? Utviklingen belyst fra tilbudssiden i boligmarkedet."

Oslo economics (2013): Evaluering av regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013.

Schmidt L. Og Guttu J. (2012): "Små boliger – universell utforming, bovaner og brukskvalitet". NIBR-rapport 2012:11

SINTEF (2012): "Energieffektivisering i eksisterende bygninger"

SINTEF (2013): "REBO – bærekraftige oppgraderinger av etterkrigstidens boligblokker". Artikkelsamling 09.04.2013

SINTEF Byggforsk og NTNU Samfunnsforskning (2009): "Bærekraftig oppgradering av boligblokker."

SINTEF byggforsk: "Energiplan – tre trinn for tre epoker".

Skeie K., Kleiven T., Lien G. A. og Risholt B. (2014): "Energiplan – tre trinn for tre epoker"

Stortingsmelding 21 (2011-2012): "Norsk klimapolitikk".

Sørvoll J. (2011): "Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010". NOVA-rapport 16/11.

"Tiltak for økt boligbygging i Norge". Fellesrapport fra store aktører i byggenæringen.

THEMA consulting group (2014): "Energieffektivisering og samfunnsøkonomi". THEMA rapport 2014-29.

Thomsen J. Og Hauge Å. L. (2014): "Boligeieres beslutningsprosesser ved oppgradering. Systematisk energioppgradering av småhus – SEOPP". SINTEF FAG 20

Vedlegg 1: Informanter

Personer i Husbanken i Sentraladministrasjon og regionene

Enova

SINTEF byggforsk

Direktoratet for byggkvalitet

Kommunalbanken

Deltasenteret

Obos

Byantikvaren i Oslo

Riksantikvaren

Lavenergiprogrammet

4 private banker

Drammen kommune

Oslo kommune: Undervisningsbygg, Omsorgsbygg og Finansrådet

Arendal boligbyggerlag

Årdal boligbyggelag

Trondheim boligbyggelag

Indre Salten boligbyggelag

Nordkapp boligbyggelag

Norsk boligbyggelag

Norsk Handikapforbund

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

TK eiendom

Høgskolen i Gjøvik

Studentsamskipnaden i Oslo

Studentsamskipnaden i Trondheim

Sjo Fasting AS

Norsk standard

SSB

Byggemiljø

Boligenøk

Asplan Viak

Petter Bakøy AS

BGM arkitekter
Energibbygg
Universell utforming