Evaluering av tilskudd til tilpasning

Rapport 2014 - 14

PROBA samfunnsanalyse

Proba-rapport nr 2014-14, Prosjekt nr. 14014
ISSN: 1891-8093
LEB/EW/SK, AG, 19.12.2014
--
Offentlig
--

Evaluering av tilskudd til tilpasning

Utarbeidet for Husbanken

Rapport 2014 - 14

PROBA samfunnsanalyse

Forord

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Husbanken evaluert tilskudd til tilpasning i bolig. Evalueringen er gjennomført i tidsrommet juni – november 2014. Prosjektleder hos Proba har vært Lars-Erik Becken. Synne Klingenberg og Elise Wedde har vært prosjektmedarbeidere. 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 5

1 INNLEDNING, PROBLEMSTILLING OG METODE 7
- 1.1 Bakgrunn 7
- 1.2 Problemstilling 8
- 1.2.1 Årsaker til underforbruk av tilpasningstilskuddet i norske kommuner 8
- 1.2.2 Effekter av tilpasningstilskuddet som virkemiddel 9
- 1.2.3 Sammenlikning av bruken av tilpasningstilskuddet i Norge med tilsvarende ordning i Sverige 9
- 1.3 Metode 10
- 1.3.1 Dokumentanalyse og registeranalyse 10
- 1.3.2 Informantintervjuer 11
- 1.3.3 Casestudier 11
- 1.3.4 Brukerintervjuer 12
- 1.3.5 Sammenlikning av den norske og den svenske ordningen 13
- 1.3.6 Vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser 13
- 1.4 Leserveiledning 14

2 REGULERING OG SAMSPILL MED ANDRE AV ORDNINGER 15
- 2.1 Regulering/føringer på tilskuddet siste ti år 15
- 2.1.1 Regulering høsten 2014 15
- 2.1.2 Viktigste endringer siste tiår 17
- 2.2 Husbankens fordeling av tilskuddet 19
- 2.3 Samspill med andre av Husbankens ordninger 20
- 2.3.1 Tilskudd til utredning og prosjektering 21
- 2.3.2 Tilskudd til etablering 21
- 2.3.3 Startlån 21
- 2.3.4 Grunnlån 22
- 2.3.5 Bostøtte 22
- 2.4 Tekniske hjelpemidler 23
- 2.4.1 Kommunens hjelpemiddellager 23
- 2.4.2 NAV Hjelpemiddelsentral 23

3 OMFANG OG BRUK AV TILSKUDDET DE SISTE ÅRENE 26

4 ROLLER, ANSVAR OG ORGANISERING 31
- 4.1 Roller og ansvar 31
- 4.2 Modell for boligtilpasning – organisering 32
- 4.2.1 Ergoterapeutens rolle 35

5 HVORFOR HAR DET UTVIKLET SEG ET UNDERFORBRUK I KOMMUNENE? 37
- 5.1 Regulering - Hva kan tilskuddet brukes til? 37
- 5.2 Et misforhold mellom kommunenes behov og Husbankens tildelingspraksis? 39
- 5.3 Ulik praksis ved økonomisk behovsprøving 41
- 5.4 Tilpasningstilskuddet av bolig – en godt bevart hemmelighet? 44

5.5 Ergoterapeutene som markedsførere? 45
5.6 Hjemmetjenesten som uutnyttet potensial? 46
6 EFFEKT OG SAMFUNNSØKONOMISK VURDERING 47
6.1 Innledning 47
6.2 Effekter 47
6.3 Avgrensing av den økonomiske analysen 50
6.4 Mulige konsekvenser av å benytte tilskudd til tilpasning av boliger 51
6.4.1 Mulige kostnader knyttet til tilskuddet 51
6.4.2 Mulige besparelser og gevinster knyttet til tilskudd 53
6.5 Samlet vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger 56
6.6 Eksempler på konsekvenser for kommuneøkonomien 57
6.7 Risiko og forutsetninger for gevinstrealisering 59
7 TILSKUDDSORDNINGEN I SVERIGE 61
7.1 Innledning 61
7.2 Omfang 61
7.3 Boverkets rolle 62
7.4 Kommunenes saksbehandling av tilskuddet 63
8 KONKLUSJONER OG TILRÅDINGER 65
8.1 Konklusjoner 65
8.2 Tilråding 67
REFERANSE 69

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Vi har undersøkt årsaker til underforbruk av tilskudd til tilpasning i norske kommuner. Vi finner at underforbruket er relatert til at en stor andel kommuner ikke tilbyr tilskuddet til sine innbyggere og at små kommuner er overrepresentert blant disse. Videre finner vi at førstelinjens kunnskap om ordningen mange steder er mangelfull og at kommunene derfor ikke evner å fange opp potensielle brukere. En god forvaltning av ordningen synes å være relatert til et godt samarbeid mellom relevante instanser i kommunen. Spesielt vil et godt samarbeid mellom boligkontor og ergoterapitjenesten bidra til en god og aktiv bruk av ordningen. Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvor godt dette samarbeidet er, men det knytter seg et åpenbart potensial til å bedre kunnskapen til og samarbeidet med relevante instanser og da først og fremst ergoterapitjenesten. Vi finner også at noen brukere kan ha mange praktiske barrierer knyttet til å søke om midler til, og gjennomføre en boligtilpasning. Kommunene som evner å bistå brukerne slik at barrierene reduseres, har en bedre bruk av ordningen enn kommuner som ikke gjør dette. Tilskuddet har tidligere vært strengt økonomisk behovsprøvd, men det har de siste årene blitt åpnet opp for at personer med «alminnelig god» økonomi også inngår i målgruppen. Våre funn tyder imidlertid på at de nye retningslinjene ikke fullt ut er implementert i kommunene. Vi har sammenliknet den norske ordningen med den svenske og funnet at ordningen brukes mer aktivt i Sverige. Dette relaterer vi til at ordningen i Sverige er rettighetsbasert, mens den i Norge er behovsprøvd. En endring i retning av den svenske modellen vil bidra til økt bruk, noe som kan bidra til økt samfunnsøkonomisk nytte dersom ordningen forvaltes rett.

Bakgrunn

Tilskudd til tilpasning er et av flere virkemidler som Husbanken har for å nå det boligsosiale målet om å øke bosettingen av vanskeligstilte på boligmarkedet. Formålet med ordningen er å bidra til at personer med redusert funksjonsnivå og/eller sviktende helse «får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemning». Tilpasningstilskuddet kan gis til både enkle tiltak og større ombygninger for å tilrettelegge boligen for søkeren.

Det er kommunene som administrerer ordningen etter en tildeling fra Husbanken. Avsatte midler går først til Husbankens regionkontor, som så videreformidler til den enkelte kommune. Den enkelte kommune må selv søke regionkontoret i Husbanken om midler. Tildeling fra kommunen gjøres etter en vurdering av brukerens behov samt en økonomisk behovsprøving. Sistnevnte innebærer en helhetsvurdering av husstandens samlede økonomiske situasjon.

Bakgrunnen for evalueringen er at det har vært en nedgang i bruken av tilskuddsordningen og at nær halvparten av de bevilgede midlene ikke ble tatt i bruk i 2012. Situasjonen var noe bedre i 2013, men også da var tilpasnings-tilskuddet brukt mindre enn forventet.

Problemstilling og metode

Evalueringen har hatt følgende problemstillinger:

1. Belyse problemstillinger knyttet til underforbruk av tilskudd til tilpasning i norske kommuner.
2. Frembringe kunnskap om effektene av tilskudd til tilpasning av bolig som virkemiddel.
3. Sammenlikne bruken av tilskudd til tilpasning i Norge med tilsvarende ordning i Sverige.

Vi har i evalueringen innledningsvis gjennomført en dokumentgjennomgang og en analyse av Husbankens registre over antall saker i perioden 2005 – 2013. For å besvare problemstilling 1 og 2 har vi gjennomført casestudier av 8 utvalgte kommuner. I kommunene har vi intervjuet ledere, rådgivere og saksbehandlere ved boligkontorene, ledere og ergoterapeuter i rehabiliteringstjenesten og brukere av tilskuddet.

Vi har gjennomført intervjuer med informanter ved samtlige av Husbankens regionkontor, Husbankens strategikontor i Drammen, utvalgte Hjelpemiddelsentraler og i Funksjonshemmedes Fellesforening.

For besvarelse av problemstilling 3 har vi innledningsvis foretatt en gjennomgang av sentrale dokumenter for å forstå den svenske ordningen. Videre har vi foretatt gruppeintervjuer med ansatte i Boverket og i Malmø kommune.

Konklusjoner og tilrådinger

Effekter av ordningen

Vi har i evalueringen søkt å frembringe kunnskap om hvilke effekter tilskuddsordningen har. Formålet med tilskudd til tilpasning er å sikre at personer med redusert funksjonsnivå og/eller sviktende helse får en bolig som over tid fungerer godt. Det tilsiktede resultatet er at brukere blir boende i egen bolig lengre. Funn både fra intervjuene med ansatte i kommunene og brukerintervjuene tyder på at ordningen bidrar til dette på en måte som er kostnadseffektiv for kommunene.

Det er etter vår vurdering et stort potensial for gevinster ved bruk av tilskuddet. Kostnadene er små, sammenliknet med de potensielle gevinstene, forutsatt at tilskuddet brukes riktig. En økning i bruken av tilskudd til tilpasning, gitt at ordningen brukes der det er behov, vil trolig gi små kostnadsøkninger, samtidig som potensialet for kostnadsbesparelser og nyttegevinster er store.

Nedgang i antall kommuner som tilbyr tilskuddet

I løpet av det siste tiåret har etterspørselen etter tilskudd, målt ved antall søknader, gått ned. Tilsvarende har også antall tilsagn om tilskudd gått ned. Videre er omfanget av ordningen, sett ut fra antall tilsagn om tilskudd er beskjeden. Nær sagt alle kommunene som viderebevilget tilskudd i 2013, ga 10 eller færre tilsagn.

Underforbruket i kommunene er relatert til en nedgang i antall kommuner som ønsker å tilby tilskudd om tilpasning i bolig. I 2013 søkte 75 prosent av kommunene om tilskudd fra Husbanken, mens andelen som tildelte tilskudd i løpet av året kun var på 61 prosent. Det er hovedsakelig små kommuner som ikke tilbyr tilskuddet.

Gjennom casestudiene i kommunene har vi kartlagt ulike sider ved forvaltningen av tilskuddsordningen. Formålet har vært å belyse ulike problemstillinger knyttet til kommunenes underforbruk av tilskuddet. Vi har i evalueringen trukket fram følgende aspekter:

Det er mindre attraktivt for små enn store kommuner å tilby tilskudd til tilpasning

Begrenset bruk av ordningen blant små kommuner kan ha sammenheng med at tildelingene er relativt beskjedne. For de minste kommunene ligger tildelingene fra Husbanken på mellom 50 000 og 100 000 kroner. De minste kommunene har også mindre etterspørsel og færre saker. Vårt inntrykk er at det av den grunn er mindre attraktivt for små kommuner å forvalte ordningen.

Markedsføringen av tilskudd til tilpasning er mange steder mangelfull

Kommunenes markedsføring av ordningen er varierende. Noen kommuner, og da spesielt de som får tildelt lite midler, er bevisst tilbakeholdende med markedsføringen. Dette begrunnes med at de ønsker å unngå en situasjon der etterspørselen overstiger hva de har mulighet til å gi.

Den mest effektive form for markedsføring er den som gjøres direkte til brukerne på det tidspunktet behovet er der. Det er først og fremst ansatte i førstelinjen som har forutsetningene for å kunne bidra til det. Vi tenker her på ergoterapeutene som er et naturlig kontaktpunkt for personer med behov for tilpasninger, men også hjemmehjelpen og fastlegene møter potensielle brukere.

Det gjennomgående inntrykket er at verken hjemmehjelptjenestene eller fastlegene har god kjennskap til tilskuddet. Kunnskapen til ergoterapeutene varierer mellom kommunene. Der denne er høy, synes dette å være relatert til et nært samarbeid med boligkontoret, og med god informasjon til potensielle brukere som resultat.

Tilbud om rådgivning og bistand i søknadsskriving til brukerne er en forutsetning for en aktiv bruk av tilskuddet

Et annet aspekt knyttet til kommunenes underforbruk synes å være relatert til manglende rådgivning og praktisk støtte. Tilpasningssakene beskrives som krevende og det antas at mange brukere unnlater å søke på grunn av dette. Kommunene som tilbyr brukerne bistand i søknadsskrivingen fjerner noen av de praktiske barrierene og oppnår en mer aktiv bruk enn kommuner som ikke tilbyr dette. Måten bistanden gis på varierer imidlertid svært mye mellom kommunene.

Manglende implementering av Husbankens endringer i føringer

Husbanken har i løpet av det siste tiåret foretatt endringer av hvilke målgrupper tilskuddsordningen er beregnet på. Kommunene har i varierende grad tatt opp i seg disse endringene. Våre funn peker på at det ikke er et én til én forhold mellom det som til enhver tid er gjeldende retningslinjer og kommunenes kunnskap om disse. Forskjeller i kommunenes kunnskap om og tolkning av hva tilskuddet kan brukes til, kan således være med på å forklare ulikheter i bruk mellom kommunene. Samtidig kan konkrete endringer fra Husbankens side i hva tilskuddet kan brukes til, også være med på å forklare nedgangen i bruk av tilskuddet.

Avvik i praktiseringen av den økonomiske behovsprøvingen og føringene på dette

Noe av nedgangen i bruken synes også å være knyttet til at ordningen tidligere har vært strengt behovsprøvd. Husbanken har i sin kommunikasjon til kommunene i løpet av de siste to årene gitt signaler om at dette skal mykes opp, men endringen ble ikke operasjonalisert i Husbankens veileder før i juli 2014.

Våre funn tyder på at endringene så langt ikke er fullt ut implementert i kommunenes praksis. Det er flere aspekter ved vurderingen av en søkers økonomiske situasjon der kommunenes praksis avviker fra Husbankens veileder. I tillegg er det mange i førstelinjen som ikke er informert om de nye retningslinjene, noe som bidrar til at ordningen ikke anbefales ovenfor brukere som antas å falle utenfor målgruppen for ordningen på grunn av for god økonomi.

En sammenlikning av bruken av tilsvarende ordning i Sverige, viser at bruken er betydelig høyere der enn i Norge. Den svenske forvaltningen av ordningen skiller seg fra den norske på et vesentlig punkt. I Sverige er ordningen rettighetsbasert, mens i Norge er den behovsprøvd. Dette er trolig hovedgrunnen til at den svenske ordningen blir mer brukt.

Tilrådning

Mange kommuner tilbyr i dag ikke tilskuddsordningen til sine innbyggere. Det er først og fremst de små kommunene som ikke gjør dette. Mye tyder på at beskjedene tildelinger fra Husbanken bidrar til dette. Husbanken bør se på mulige tiltak for å få flere av de små kommunene til å ville tilby tilskuddet.

En god bruk av ordningen forutsetter at førstelinjen har god og oppdatert informasjon om denne. Ergoterapeutens rolle trekkes frem som den viktigste aktøren i kommunen. Både for å vurdere tilpasningsbehov, men også som et bindeledd mot boligkontoret og opp mot Hjelpemiddelsentralen. Mye tyder på at Husbanken i sin kommunikasjon angående tilskudd til tilpasning i større grad bør rette kommunikasjonen direkte mot dem. I tillegg bør det etableres et løp for å sikre at også andre relevante aktører, slik som fastlegene og hjemmetjenestene har den nødvendige kunnskapen om ordningen.

Erfaringen tilsier at brukere kan ha mange praktiske barrierer knyttet til søknad om og gjennomføring av en boligtilpasning. Dersom kommunen kan bidra til å gjøre barrierene mindre, vil dette bidra til økt bruk. Husbanken anbefaler at kommunene har en tverrfaglig organisering av arbeidet rettet mot brukeren. Funnene våre støtter denne anbefalingen, men viser også at kommunens tilnærming og saksbehandling må tilpasses den enkelte bruker og sakens størrelse. Det er i så måte viktig at bistanden tilpasses brukeres behov og at den tilbys på det stadiet i prosessen som brukeren har behov for det.

I Sverige, hvor ordningen er rettighetsbasert og dermed ikke gjenstand for økonomisk behovsprøving, brukes ordningen mer aktivt. En endring av ordningen i retning av den svenske modellen, vil bidra til økt bruk. Ut fra de samfunnsøkonomiske vurderingen vi har gjort, kan dette, dersom ordningen forvaltes rett, bidra til økt samfunnsøkonomisk nytte.

English summary

Housing grants is one of several instruments the Norwegian Housing Bank (Husbanken) offers to assist disadvantaged households to obtain and maintain acceptable homes. “Tilskudd til tilpasning” (Adaptation grants) is a targeted instrument for improved accessibility in the homes of elderly and disabled people. The Adaptation grant is administrated by the municipalities within guidelines set by the Norwegian Housing Bank. The bank allocates funds to the municipalities based on estimated needs. The municipalities allocate the funds to individuals based on applications.

The use of the grants has decreased. In 2012, only approximately 50 percent of the funds allocated to the municipalities were used.

The scope of the evaluation is:

1. To address issues related to “under-utilisation” of Adaptation grants in Norwegian municipalities.

2. Generate knowledge about the effects of the grant.

3. Comparing the use of adaptation grants in Norway with a similar scheme in Sweden.

The analyses are based on relevant documents, data from the Norwegian State Housing Bank, case studies in eight municipalities, and interviews with the National Board of Housing, Building and Planning (Boverket) in Sweden and employees in one Swedish municipal.

Our findings suggest that the adaptation grant is an effective instrument. Furthermore, there is a potential for further cost savings if management of the scheme is improved.

During the last decade the demand for grants, as measured by the number of applications, has decreased. Similarly, also the number of awarded grants has decreased. The number of municipalities, which offer the grant has declined and indications show that it is less attractive for small municipalities to administrate the scheme. To make the adaptation grant more attractive for the smaller municipalities, The Norwegian Housing Bank should be looking for possible ways to strengthen the scheme for instance by increasing the funds available for the smaller municipalities. That would probably encourage a more active administration on the part of the municipalities.

Some municipalities, especially those which manage the smallest grants, are reluctant to marketing the scheme because they fear a situation where demand exceeds what they are able to provide.

Our findings suggest that the potential users of the grant is best reached with information when the need has been identified in direct communication. The employees who are in contact with the target group has the best prerequisites to assess the need, and the occupational therapists emerge as the most relevant in that respect. The home care and GPs (fastlegen) also meet potential users. Our impression is that neither home care services nor GPs has the proper knowledge

of the grant, moreover it varies from municipality to municipality to witch degree the occupational therapists are well acquainted with the instrument.

Well-informed occupational therapists seem to be a result of well-functioning cooperation with the municipal body administrating the grant. Cooperation between the relevant actors can ensure that the potential users get the right information when they need it. This, in turn, enhance the use of the grant. These findings indicate that the better informed the occupational therapists and employees of the home care services and the GP's are, the more the grant will be used.

We assume that many potential users fail to apply for the grant because the process is too demanding. Counseling and practical assistance seem to be prerequisites for an active use of the grant. It varies though, how much and in what way the municipalities assist the users. The Norwegian Housing Bank recommends that municipalities approach the user with a multidisciplinary organization. Our findings support this recommendation, but also show that the municipality's approach and procedures must be adapted to the individual user and case size. It is thus important that aid is adapted to users' needs and offered at that stage in the process where the user needs it.

Over the past decade, the Norwegian Housing Bank has changed the guidelines for Adaption grants. Many municipalities have not implemented these changes. Differences in knowledge and interpretation of the guidelines among the municipalities can explain some of the differences in use of the instrument among municipalities. However, specific changes by the Norwegian Housing Bank have also contributed to the decline in the use of the grant.

Previously, the grant was strictly means-tested in relation to recipient's financial situation. The Norwegian Housing Bank has softened the means-testing, but this have not been fully implemented in all municipalities yet.

A comparative study of the Norwegian and the Swedish schemes shows that the use is significantly higher in Sweden. The design of the Swedish scheme differs from the Norwegian in one significant respect. While the scheme is rights-based in Sweden, it is economic means-tested in Norway. This is probably the main reason why the Swedish system is more used.

1 Innledning, problemstilling og metode

1.1 Bakgrunn

Boligtilskudd er et av flere virkemidler som Husbanken har for å nå det boligsosiale målet om å øke bosettingen av vanskeligstilte på boligmarkedet[1]. Det eksisterer to typer boligtilskuddsordninger, som har ulike formål og retter seg mot ulike målgrupper.

Det ene er tilskudd til etablering som har som funksjon å stimulere til eieretablering blant vanskeligstilte på boligmarkedet. Målgruppen for ordningen er personer som på grunn av ulike årsaker har en svak økonomi og dermed problemer med å etablere en god bosituasjon. Den andre er tilskudd til tilpasning, som gis til personer som på grunn av redusert funksjonsnivå og/eller sviktende helse har behov for å gjøre tilpasninger i egen bolig. Det er sistnevnte som er gjenstand for denne evaluering.

Tilskudd til tilpasning i bolig

Husbanken har i en rekke år hatt tilskuddsordninger ovenfor utsatte og svake grupper. Formålet med tilskudd til tilpasning i bolig er å bidra til at personer med redusert funksjonsnivå og/eller sviktende helse «får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemning». 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.

Både tilskudd til tilpasning og tilskudd til etablering reguleres av Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av boliger med mer. Husbanken gir tilskudd til kommuner som administrerer ordningen og som videretildeler tilskudd til enkeltpersoner.

Fordelingen til regionkontorene gjøres etter et såkalt indikatorkart som måler de boligsosiale utfordringene i kommunene (Asplan Viak/Agenda Kaupang 2011). Avsatte midler går først til Husbankens regionkontor, som så videreformidler til den enkelte kommune. Den enkelte kommune må selv søke regionkontoret i Husbanken om midler.

Tildeling fra kommunen gjøres etter en vurdering av tilpasningsbehovet samt en økonomisk behovsprøving. Sistnevnte innebærer en helhetsvurdering av husstandens samlede økonomiske situasjon.

En del kommuner praktiserer en øvre grense på 40 000 kroner per tilskudd, men tildeler høyere tilskudd i særskilte situasjoner. I sistnevnte tilfelle skal det tas pant i eiendommen og tildelt beløp skal nedskrives med 10 prosent i året. For større tilpasninger kan tilskuddet kombineres med lån. Det kan være Husbankens låneordninger som startlån og grunnlån, eller lån i private banker.

[1] Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av boliger med mer

Ifølge Husbanken er det et stort behov for å gjøre eksisterende boliger mer tilgjengelige. Dette begrunnes med at flere eldre og personer med funksjonsnedsettelse ønsker å bo hjemme i egen bolig så lenge som mulig. I tillegg medfører samhandlingsreformen at flere mennesker med helse- og omsorgsbehov forventes å kunne motta nødvendige tjenester i eget hjem.

Kommunene avgjør selv om de ønsker å tilby tilskuddet til sine innbyggere eller ikke. Ved årsrapporteringen for 2012 ble det klart at mange kommuner ikke bruker tilpasningstilskuddet så aktivt som ønskelig. Det er i tillegg store variasjoner i kommunenes praksis for tildeling av tilskudd. I 2013 var det f.eks. kun 272 kommuner, eller 64 prosent av kommunene som hadde tilskuddet. Dette er en kraftig nedgang fra 427 kommuner i 2006. Antall husholdninger som har fått tilpasningstilskudd har også blitt redusert: Fra 3289 husholdninger i 2005 til 1132 i 2013.

Bakgrunnen for denne evalueringen er at bruken av tilpasningstilskuddet de siste årene er betydelige lavere enn forventet. Det skyldes både at antall søknader fra kommunene har et mindre omfang enn beregnet, samtidig som endel kommuner heller ikke har viderefordelt alle midlene de har fått tildelt. En del kommuner sitter dermed med en reserve fra tidligere år.

1.2 Problemstilling

Evalueringen har et tredelt fokus:

1. Belyse problemstillinger knyttet til underforbruk av tilskudd til tilpasning i norske kommuner.
2. Frembringe kunnskap om effektene av tilskudd til tilpasning av bolig som virkemiddel.
3. Sammenlikne bruken av tilskudd til tilpasning i Norge med tilsvarende ordning i Sverige.

1.2.1 Årsaker til underforbruk av tilpasningstilskuddet i norske kommuner

Bakgrunnen for oppdraget er at det har vært en nedgang i bruken av ordningen og at nær halvparten av de bevilgede midlene ikke ble tatt i bruk i 2012. Situasjonen var noe bedre i 2013, men også da var det brukt mindre enn forventet.

Det overordnede spørsmålet er knyttet til hva underforbruket skyldes. Årsakene til dette kan være mange og de påfølgende problemstillingene berører noen mulige årsaker; kommunens organisering av boligarbeidet, Husbankens regelverk, de faktiske behovene i kommunene, holdningene i kommunene, brukernes opplevde relevans av tiltaket.

Kompetansen varierer mellom kommunene. Kommuner som ikke har den nødvendige kompetansen har et behov for å trekke inn andre samarbeidspartnere, som hjelpemiddelsentralen, Husbankens regionkontor eller andre aktører for å bistå sine brukere. Det er likevel nærliggende å anta at den direkte

tilgangen til fagpersoner kan ha en betydning for hvor mye ordningen brukes. Dette inngår som tema i evalueringen.

Vi har i evalueringen hatt følgende problemstillinger knyttet til underforbruket:

Hva skyldes underforbruket av tilpasningstilskuddet?

Er kommunenes organisering av boligarbeidet avgjørende for bruken av tilskuddet?

Er Husbankens regelverk for tilskuddet for strengt eller uklart definert?

Hvor god oversikt har kommunene over behovene tilpasning blant kommunenes innbyggere?

Burde tilskuddet innrettes slik at kommunene gis en tildeling basert på en kartlegging av behov i egen kommune?

Hvordan er kommunenes holdning til bruk av tilskuddet?

Hvordan kan tilskuddet eventuelt utvikles slik at det fremstår som mer relevant for kommunene og brukerne?

Hvor godt fungerer boligrådgivningen?

Hvordan vurderer brukere, ansatte i kommunen og andre i teamet rundt brukerne ordningen med tilskudd til utredning?

1.2.2 Effekter av tilpasningstilskuddet som virkemiddel

Den boligsosiale målsettingen er at flere vanskeligstilte skal kunne bo i egen bolig (St. meld. nr. 23 Om boligpolitikken, 2003 - 2004). Tilskudd til tilpasning er et av flere tiltak som skal bidra til dette.

Den intenderte *effekten* av tilpasningstilskuddet er todelt, ordningen skal bidra til å *heve boevnen og livskvaliteten* for den enkelte, samtidig som ordningen skal gi en *samfunnsøkonomisk gevinst* ved at flere kan bli boende i eget hjem.

Evalueringen skal se på hvilke effekter ordningen har, om ordningen bidrar til å heve mottakernes livskvalitet og boevne, og om tilskuddet om boligtilpasning er et godt virkemiddel.

Vi har vurdert tilskuddenes effekt og har hatt følgende problemstillinger:

Hvilke effekter kan vi se av tilpasningstilskuddet per i dag?

Hvordan vurderes tilskuddet av brukerne?

Er tilskuddet et relevant og godt virkemiddel for å heve livskvalitet og boevnen for personer med spesielle behov?

Hvilke effekter har tilskuddet i et samfunnsøkonomisk perspektiv?

1.2.3 Sammenlikning av bruken av tilpasningstilskuddet i Norge med tilsvarende ordning i Sverige

Sverige har i likhet med Norge en støtteordning for personer med permanent nedsatt funksjonsevne som gjennomfører tilpasninger av egen bolig. Den største

forskjellen mellom de to ordningene er at tilskuddet i Sverige er rettighetsbasert og ikke behovsprøvd. Sistnevnte betyr at husstandens økonomi ikke skal ha betydning for å få tilskuddet.

Vi har hatt følgende problemstillinger knyttet til sammenligning med Sverige:

Hva er årsaken til at tilpasningstilskuddet brukes i langt større grad i Sverige?

Hvilke resultater har man frembrakt i Sverige ved hjelp av denne ordningen?

Er ordningene ulikt organisert i de to landene?

Er det mulig å dra lærdom av erfaringer fra Sverige?

1.3 Metode

Vi har basert evalueringsarbeidet på følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Registeranalyse
- Informantintervjuer
- Casestudie av 8 utvalgte kommuner
- Brukerintervjuer

Vi vil i det følgende gi en beskrivelse av de ulike metodene.

1.3.1 Dokumentanalyse og registeranalyse

Dokumentanalyse

Innledningsvis har vi foretatt en kort dokumentanalyse med gjennomgang av relevante dokumenter. Vi har satt oss inn i styringsdokumenter, tildelingsbrev fra KRD/KMD til Husbanken, Husbankens forskrifter og retningslinjer, informasjon fra kommunene, St. meld. nr. 23, Om boligpolitikken, evalueringer og andre sentrale dokumenter som beskriver tilskuddsordningen.

Formålet med gjennomgangen har vært å opparbeide oss en god oversikt over feltet, samt gi oss bakgrunn til å utforme intervjuguidene som ble benyttet i intervjuene.

Registeranalyse

Kommunen registrerer alle utbetalinger og avslag på tilpasningstilskuddet i saksbehandlingssystemene Startsak eller StartRap. Vi har fått tilgang på utvalgte data fra perioden 2005–2013. I perioden 2005–2011 ble sakene registrert årlig på et aggregert nivå, noe som betyr at vi ikke har tilgang på informasjon pr. sak, men samlet pr. kommune. Fra og med 2012 er informasjonen registrert på saksnivå.

Både Econ Pöyry-rapport 2009-106 og Asplan Viak/Agenda Kaupang 2011 brukte innrapporterte opplysninger i sine analyser. Begge finner en del feil til mangelfull registering, feilregistrering og dobbeltregistrering. F.eks. skriver Asplan Viak/Agenda Kaupang (2011) blant annet følgende «Husbanken er kjent med at enkelte kommuner rapporterer feil».

Vår registeranalyse vil, til tross for noe feil, gi nyttig kunnskap om bruken av tilpasningstilskuddet. Det vil likevel være nødvendig å ta forbehold om at det kan være noe usikkerhet knyttet tallene. Vi har koblet registeret med KOSTRA-tall. Registeranalyser har blant annet støttet opp under utvelgelsen av våre åtte casekommuner.

1.3.2 Informantintervjuer

Husbanken

Vi har gjennomført intervjuer med informanter ved samtlige av Husbankens regionkontor, samt Husbankens strategikontor i Drammen. Formålet med intervjuene har vært å få en forståelse av hvordan ordningen forvaltes av region-kontorene, hvilke utfordringer og styrker de ser, vurderinger av samarbeidsormer, kommunikasjon, boligrådgivning, saksbehandlingsrutiner osv. Intervjuene ble gjennomført i oppstarten av prosjektet og fungerte som grunnlag for det videre arbeidet.

NAV hjelpemiddelsentraler

For å få en forståelse av hvordan kommunene samarbeider med NAV hjelpemiddelsentralen, gjennomførte vi fire intervjuer med ulike sentraler. Intervjuene ble også benyttet til å få en forståelse for hvordan ordningen ble vurdert fra Hjelpemiddelsentralens ståsted.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)

Vi gjennomførte et intervju med Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO). Formålet med dette intervjuet var å få innsikt i hvordan tilskuddsordningen vurderes fra interesseorganisasjonenes side. FFO har hatt flere henvendelser fra ulike personer som har søkt tilskuddet.

1.3.3 Casestudier

Problemstillingen knyttet til kommunenes underforbruk av tilskuddsordningen krever en forståelse av årsakssammenhenger og kontekst. En casetilnærming er særlig egnet i tilfeller hvor det er komplekse sammenhenger, mange involverte aktører, og når det er viktig å forstå konteksten. Ved hjelp av datainnsamling fra flere ulike kilder i ett case, oppnår man dybdekunnskap om mekanismene i det enkelte case. Når man gjennomfører studier i flere case med ulike kjennetegn, får man belyst variasjoner i det aktuelle fenomenet. Metoden egner seg videre til å identifisere gode eksempler og til læring.

Vi har foretatt utvalget av casekommuner ut fra prinsippet om *maksimal variasjon* (Flyvbjerg 2004), men kun valgt case blant kommuner som har en viss erfaring med tilskuddsordningen. Funnene i casestudien er ikke generaliserbare i statistisk forstand, men vil være teoretisk generaliserbare på den måten at de samme sammenhengene kan gjenfinnes i andre kommuner. Metoden er ikke egnet til å si så mye om årsaken til underforbruk i kommune-norge, men til å finne årsaker som kan ha betydning, og beskrive hvilke mekanismer som leder til bruk og underbruk av ordningen.

Med bakgrunn i registeranalyser la vi følgende parametere til grunn for valg av casekommuner:

- Antall tilskudd per innbygger i hver kommune
- Sum tilskudd per innbygger i hver kommune
- Gjennomsnittlig tildelt beløp i hver kommune
- Ubrukte midler pr kommune

Det endelige utvalget av case er basert på en helhetlig vurdering, der det også er tatt hensyn til kommunestørrelse, geografiinformasjon fra informantintervjuene med Husbanken, samt informasjon om hvilke kommuner som er Husbankens satsningskommuner. Følgende kommuner har vært case:

- Lindås
- Gjerdrum
- Porsgrunn
- Skien
- Trondheim
- Ålesund
- Tromsø
- Oslo, bydel Sagene

Før vi valgte våre åtte casekommuner hadde vi en gjennomgang av hjemmesider og/eller korte samtaler med rundt 16 kommuner. Formålet var å få en grunnleggende forståelse for hvordan kommunene organiserte det boligsosiale arbeidet og hvordan de konkret jobbet med tilskuddsordningen, før endelig valg av case ble gjort. Poenget var å unngå å gå videre med kommuner som av ulike grunner kunne vise seg å være uaktuelle som casekommuner.

Hvem og hvor mange som er intervjuet i hver enkelt kommune varierer ut fra hvor stor kommunen er, hvordan den har organisert det boligsosiale arbeidet, samt hva som har vært praktisk mulig å få til. Etter de innledende samtalene med kommunene vurderte vi det som mest relevant å intervjue ansatte ved boligkontorene og i rehabiliteringstjenesten. Ved boligkontorene har vi hovedsakelig intervjuet saksbehandlere, men vi har også intervjuet flere ledere av boligkontoret samt rådgivere ved disse. I rehabiliteringstjenesten har vi hovedsakelig intervjuet ergoterapeutene, men i noen av kommunene har vi også snakket med lederne ved disse kontorene. Samlet har vi intervjuet 68 personer.

Oslo kommune skiller seg fra de andre kommunene i måten den er organisert på. Derfor har vi også intervjuet to ansatte i Helse- og velferdsetaten i tillegg til saksbehandler og ergoterapeuter i bydel Sagene.

Vi benyttet semistrukturerte intervjuguider, det vil si intervjuguider bestående av en del konkrete spørsmål knyttet til problemstillingene, men også en del åpne spørsmål for å fange opp mangfoldet og egenarten i den enkelte kommune.

1.3.4 Brukerintervjuer

Som informasjonsgrunnlag inn i vurderingen av tilskuddsordningens samfunnsøkonomiske verdi, har vi gjennomført intervjuer med utvalgte mottakere av tilskuddet. Ettersom vi av hensyn til personvernet ikke kunne ta direkte kontakt med brukere, var vi avhengig av kommunenes hjelp med rekrutteringen til disse

intervjuene. Vi la opp til at hver casekommune skulle rekruttere to mottakere av tilskuddsordningen, noe som ville gitt oss 16 intervjuer. Det var imidlertid ikke alle kommunene som hadde mulighet til å bidra i rekrutteringen, så antall intervju ble noe lavere enn vi hadde lagt opp til.

Til sammen intervjuet vi 10 personer. Åtte av disse hadde mottatt tilskuddet selv, mens to var pårørende til personer som hadde mottatt tilskuddet. Intervjuene ble gjennomført per telefon og fulgte en semistrukturert intervjuguide, der det ble gitt muligheter for utdyping av temaer underveis.

1.3.5 Sammenlikning av den norske og den svenske ordningen

Vår datainnsamling i Sverige har bestått av en kombinasjon av dokumentanalyse og informantintervjuer.

Dokumentanalyse

Vi har sett på dokumenter som Lag (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag, Boverkets styringsdokumenter, tildelingsbrev, informasjon på nettsider, offentlige utredninger, forskning etc.

Informantintervjuer

Vi besøkte Boverket (som er Husbankens søsterorganisasjon) i Karlskrona og ansatte i Malmø kommune: Begge steder ble det gjennomført et omfattende gruppeintervju med de ansatte som best kunne belyse ordningen.

1.3.6 Vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser

I den samfunnsøkonomiske analysen synliggjør vi de økonomiske konsekvensene av tilskuddsordningen for kommuner, brukere og samfunnet som helhet. Vi har imidlertid ikke en fullstendig oversikt over kostnader og gevinster for ulike aktører. Dette fordi analysen er en begrenset del av oppdraget, samtidig som mange av virkningene kan vært vanskelig å identifisere og tallfeste. Vi har derfor ikke gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse i sin helhet, men en forenklet analyse, såkalt ”grovanalyse”, der vi beskriver effekter av tilskuddet kvalitativt for ulike aktører.

For å kunne vurdere om bruk av tilpasningstilskuddet vil lønne seg, må man sammenlikne med alternativer der tilskuddet ikke blir brukt. De fleste gevinstene er beskrevet som bortfall av kostnader/nyttetap i forhold til alternative situasjoner der tilskuddet ikke anvendes.

Videre har vi gjort noen anslag på kostnadsbesparelser for kommunen gjennom eksempler fra brukerintervjuene der vi sammenlikner kostnader forbundet med tilpasning av bolig med kostnader forbundet med alternativet å ikke bruke tilskuddet. Vi skisserer tre ulike alternativer til tilpasning av bolig: Sykehjemsplass, avlastning og hjemmesykepleie.

1.4 Leserveiledning

Rapporten er bygd opp på følgende måte.

I kapittel 2 drøfter vi dagens regulering av tilpasningstilskuddet, samt de viktigste endringene i føringene det siste tiåret. Vi ser også nærmere på tilskuddets samspill med andre ordninger fra Husbanken og NAV hjelpemiddelsentral.

I kapittel 3 viser vi en del nøkkeltall over omfang og bruk av tilskuddet for perioden 2006 til 2013.

I kapitelene 4 og 5 drøfter vi underforbruket av tilskuddet ved å se nærmere på kommunens praktisering av ordningen. I kapittel 4 retter vi søkelys på kommunenes organisering og saksbehandling, mens i kapittel 5 rettes blikket på andre aspekter som kan forklare underforbruket. Vi drøfter blant annet Husbankens regulering av tilskuddet, tildelingspraksis til kommunene, kommunenes behovsprøving og rollen til kommunenes ergo-/fysioterapeuter.

I kapittel 6 gjør vi rede for mulige effekter av tilpasningstilskuddet. Potensielle effekter brukes som illustrasjoner i vår samfunnsøkonomiske vurdering, som også synliggjør konsekvenser for bruker og kommuneøkonomien.

I kapittel 7 sammenligner vi tilpasningstilskuddet med ordningen i Sverige. Vi ser blant annet på omfang, regulering og kommunenes saksbehandling.

I siste kapittel (8) samles rapportens ulike deler i en konklusjon. I tillegg kommer våre tilrådninger for en videreføring av tilpasningstilskuddet.

2 Regulering og samspill med andre av ordninger

2.1 Regulering/føringer på tilskuddet siste ti år

Ordningen med tilskudd til tilpasning har eksistert i en rekke år, men har over tid gjennomgått en del endringer. I 1996 het ordningen «utbedringstilskudd», og hadde en beløpsgrense på kr. 20 000. I 2006 ble beløpsgrensen hevet til kr 40 000. Regelverket åpnet samtidig opp for at det kunne gis høyere tilskudd i særskilte tilfeller.

I etterkant av Prosjekt boligtilpasning i 2005 - evaluert av Statskonsult i Rapport 2006:8 – forelå veilederen «Boligtilpasning» som beskriver ordningen. Veilederen avklarer roller og ansvar, andre økonomiske virkemidler som kan samspille med tilskuddet samt hvordan kommunene bør organisere seg for å støtte opp om boligtilpasning for personer som har nedsatt funksjonsevnen.

2.1.1 Regulering høsten 2014[2]

Ordningen med tilskudd til tilpasning reguleres nå i en forskrift fra 2011[3]. I tillegg foreligger det retningslinjer, som sist ble revidert i juni 2014. Det foreligger også en veileder fra juli 2014, en eksempelsamling fra april 2014 og en brosjyre om boligtilpasning fra 2012, som alle har til hensikt å fremme og gi føringer på bruken av tilskuddet. Gjeldende brosjyre og veileder er reviderte versjoner av tidligere utgaver. Vi presentere føringene slik de er høsten 2014.

Tilpasningstilskudd skal være et tilbud om enten hel- eller delfinansiering av tilpasningstiltak i både nye og eksisterende boliger. Husstander som har behov for å tilpasse boligen på grunn av funksjonsnedsettelse, kan få tilskudd. Det er uten betydning hva slags funksjonsnedsettelse det er snakk om, det er behovet som er avgjørende.

Også eldre[4] som ønsker å utføre forebyggende tilpasningstiltak, kan søke kommunen om tilpasningstilskuddet for å tilrettelegge boligen med tanke på alderdommen. Dette innebærer å være i forkant av behovet for en tilrettelagt bolig. Poenget er å motivere eldre, som likevel bruker midler på å pusse opp boligen sin, til å gjøre spesielle tiltak som gjør at de fortsatt kan bo hjemme ved senere sykdom, funksjonsnedsettelse eller generell alderdomssvekkelse. Det kan også være hensiktsmessig å gjennomføre tilretteleggingstiltak mens man ennå har helse og overskudd til å initiere og gjennomføre tiltakene.

---

[2] Delkapittelet er i basert på gjeldende veileder. Vi har imidlertid forkortet en del, samt gjort noen språklige justeringer. Innholdet er imidlertid tro mot veilederen.

[3] FOR 2011-02-23 nr. 191: Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer

[4] Med eldre menes i denne sammenhengen personer som nærmer seg pensjonsalder eller som er pensjonister.

Tildeling fra kommunene gjøres etter en økonomisk behovsprøving og tilpasningen må være hensiktsmessig. Det har det siste tiåret vært endrede føringer rundt hvordan kommunene skal praktisere dette. Ifølge Veilederen fra 2014 er Husbanken «kjent med at den økonomiske behovsvurdering i flere kommuner har vært praktisert strengt». Det understrekes i veilederen at personer med alminnelig god økonomi er i målgruppen.

Den økonomiske vurderingen må også sees i sammenheng med at tilskuddsutmålingen gir rom for et tilskudd tilpasset den enkelte husstands økonomi. Vurderingen er todelt:

1. Er husstandens økonomi slik at den er i målgruppen for å kunne motta tilskudd?
2. Hvor stor andel av tilpasningsutgiftene bør dekkes av tilskudd?

Målgruppe (økonomisk behovsprøving)

Mottakere av tilskudd kan både være boligeiere og leietakere med tilpasningsbehov, men er foreholdt helårsbolig. Selv om kommunen skal gjøre en økonomisk behovsprøving er også husstander med alminnelig god økonomi (inntekt og formue) i målgruppen for tilskuddet. Boligformue, fritidseiendom med mer skal i utgangspunktet ikke diskvalifisere dem fra å få tilskudd. Formue som stammer fra erstatning for tap i fremtidig erverv etter ulykke e.l. som har medført funksjonsnedsettelsen, skal heller ikke gjøre at en person faller utenfor målgruppen. Ifølge veilederne må vedkommende ha «en nettoformue av vesentlig omfang ut over boligen og evt. en fritidseiendom» for å ikke være i målgruppen for tilskuddet. Av den grunn anbefaler Husbanken kommunene å ikke benytte absolutte inntektsgrenser.

For husstander som ikke har eiendom, må det utvises skjønn som gjør at denne gruppen ikke behandles vesensforskjellig fra de som eier eiendom. Dette innebærer at også denne gruppen kan ha formue uten at de er utenfor målgruppen for tilskuddet.

Tilpasningen må være hensiktsmessig

Det skal vektlegges at behovet for tilpasning er knyttet til at brukeren skal kunne bli boende i boligen over tid. Dette betyr bl.a. at det må foreligge en langsiktig leieavtale dersom bruker ikke selv eier boligen.

En leieavtale som ikke er tidsbegrenset, og som mangler avtale om oppsigelse, skal anses som en langsiktig leieavtale. Videre innebærer kravet at det bare gis tilskudd til dekning av nødvendige tilpasninger. Hva dette innebærer må vurderes konkret.

Ønsker søker å gjøre endringer som ikke vurderes som nødvendig, må søker i sin helhet bekoste dette selv. I valg mellom flere ulike måter å løse behovet på, må kommunen bruke sitt faglige skjønn for å avgjøre hvilken tilpasning som skal velges. Kommunene må også bruke skjønn i vurderingen av hvilke utgifter som skal dekkes.

Til eldre med behov for tilpasning for å kunne bli boende i egen bolig bør det som hovedregel kun gis tilskudd til generelle tilpasningstiltak. Dette kan for eksempel være etablering av trinnfri adkomst og å få alle nødvendige boligfunksjoner på ett plan. Dersom det ut fra konkret diagnose eller andre hensyn er klart at

husstanden vil få særskilte tilpasningsbehov, kan kommunen vurdere å fravike dette.

Hvilken type utgifter kan det gis tilskudd til?

Det kan gis tilskudd til utgifter knyttet til spesialinnredning/spesialtilpasning-/ombygging i forhold til tilrettelegging av både nye og eksisterende boliger, samt uteområder som f.eks.:

- Utvendig terrengarbeid der det er nødvendig for å bedre tilgjengeligheten
- Spesialinnredning av kjøkken/bad
- Forsterkning av bygningskonstruksjoner for å kunne tåle belastning fra heis eller andre tekniske installasjoner
- Påbygging/ombygging av bolig for å få alle nødvendige rom på ett plan
- Utvidelse av døråpninger/rom/korridorer.
- Bytte av dører, inkludert branndører
- Fjerning av terskler og terskelplater
- Installering av eller tilrettelegging for velferdsteknologi som får boligen til å fungere bedre og forebygge behov for tjenester eller innleggelse i institusjon
- Andre arbeider som er nødvendig for at personer med funksjonsnedsettelse fortsatt kan bo hjemme

I tillegg kan man også gi tilskudd til leie av prosjektleder/byggeleder[5] eller annen faglig bistand ved ombygginger/tilpasninger.

2.1.2 Viktigste endringer siste tiår

Vi har i 2.1.1 redegjort for føringene for tilpasningstilskuddet slik de er høsten 2014. Det har imidlertid vært enkelte endringer siste tiår som har betydning for kommunens praktisering av ordningen.

Da særfradraget[6] for boligtilpasninger forsvant fra 2012, økte Regjeringen rammene for tilskudd til tilpasning av bolig. Hensikten med lovendringen og styrkingen av tilpasningstilskuddet var å dreie bruken av midler mer i retning av å tilgodese de økonomisk vanskeligstilte.

Utover nevnte endring, har det i løpet av det siste tiåret blant annet vært innstramninger av kommunenes mulighet til å ta opp tapsfond for startlån, og til å omfordele midler mellom tilskudd for etablering og tilpasning. Det har også blitt gjort endringer i hvem som vurderes som målgruppe for ordningen i og med at

[5] For personer som har behov for omfattende ombygging eller tilpassing av bolig, kan det være en påkjenning både å innhente anbud for arbeidene, være byggeleder gjennom en ombygging og samtidig håndtere hverdagen med nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemmede barn. De færreste har bygningsmessig kompetanse og føler seg lite kvalifisert til å vurdere anbudene og lede gjennomføring av ombygging/tilpassing. Resultatet blir da ofte at søker velger ikke å gjøre noe, eller at gjennomføring av tiltaket blir redusert til det aller mest nødvendige og ikke til en optimal løsning som vil fungere over tid. En byggeleder vil kunne kvalitetssikre anbudene og lede ombyggingen.

[6] Da sktl, § 6-83 ble opphevet (med en utfasing av særfradragsordningen over en periode på tre år (2012-2014), var begrunnelsen at ordningen ble ansett å fungere dårlig. Det ble blant annet lagt vekt på at fordelings egenskapene ikke var optimale, ikke minst fordi ordningen utelukker personer med så lav inntekt at de ikke betalte skatt.

det er gjort endringer i føringene for hvordan den økonomiske behovsprøvingen skal praktiseres.

Overføring av tilskudd til tilpasning av bolig til tapsfond (for startlån)

For å stimulere kommunene til boligsosial aktivitet, og for å redusere den økonomiske risikoen for kommunene ved bruk av startlån, har kommunene hatt anledning til å avsette det statlige boligtilskuddet fra Husbanken på et eget tapsfond.

En del kommuner bygde imidlertid opp store tapsfond på begynnelsen av 2000-tallet, som ikke reflekterte de faktiske tapene ved ordningen. Den generelle muligheten til å sette av boligtilskuddsmidler til tapsfond ble dermed stilt i bero av Husbanken i 2005. Kommuner med lite avsatte midler i tapsfond, i forhold til total lånemengde, kan imidlertid fortsatt søke Husbanken om å sette av deler av boligtilskuddet til tapsfond.

Fordeling mellom tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning

Selv om Husbanken tildelte kommunene boligskudd til henholdsvis etablering og tilpassing, kunne kommunene frem til og med 2012 omfordele midlene mellom de to ordningene. Siden 2013 har imidlertid kommunene ikke hatt anledning til å overføre midler fra det ene tilskuddet til det andre.

Økonomisk behovsprøving

I Husbankens veileder fra 2012 sto det under overskriften *Boligtilskudd til egen bolig (etablering og tilpassing)* at:

«*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*».

En streng behovsprøving[7] er videreført for etableringstilskuddet frem til i dag, mens behovsprøvingen for tilpasningstilskuddet ble myket endel opp (jf. 2.1.1), siden også husstander med alminnelig god økonomi (inntekt og formue) kan få tilskuddet.

Blant våre informanter har vi fått noe ulike beskrivelser av Husbankens føringer på den økonomiske behovsprøvingen. Inntrykket vårt er at Husbanken signaliserte en oppmykningen allerede i 2013, uten at vi har klart å finne ut akkurat når dette skjedde[8]. I følge Husbanken ble imidlertid kommunene informert om dette i brevet om tildeling av midler våren 2013. Det ble også kommunisert i en pressemelding fra Husbanken den 13.11.2013 der det står følgende:

«Vanligvis skal kommunene forvalte Husbankens ordninger nøkternt, men når det gjelder tilskudd til tilpasning sier forskriftene at behovsprøvinga ikke bør være

[7] På husbankens hjemmeside brukes følgende formulering «Ordningen er behovsprøvd og bare de aller mest vanskeligstilte kan regne med å få tilskudd.» Selv om begrepet «strengt» ble fjernet i retningslinjene i 2013, oppfatter vi føringene på etableringstilskuddet som betydelige strengere enn på tilpasningstilskuddet.

[8] Norges Handikapforbund viser til dette i en pressemelding publisert 25.10.2013 (http://www.nhf.no/index.asp?id=81008)

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.»

Vi sitter imidlertid med et inntrykk av at oppmykingen kan ha skjedd noe gradvis, blant annet via kommunikasjon fra det enkelte regionkontor. Vi har også blitt fortalt om at kommuner kan ha fraveket krav om «strengt behovsprøvd», også før 2012. Dette var imidlertid som unntak fra hovedregelen. Mye tyder dermed på at oppmykingen kan ha startet før vi finner dette igjen i Husbankens veileder.

Under vår datainnsamlingen høsten 2014 har vi blitt fortalt at mange kommuner fortsatt praktiserer en «streng behovsprøving», med klare tak på f.eks. inntekt-/formue for å kunne få tilpasningstilskudd. Også et enkelt søk på internett viser at ordet «strengt» fortsatt brukes på hjemmesidene til en rekke kommuner. At en del kommuner fortsatt praktiserer dette, kan til dels forklares med at de ikke kjenner til oppmykingen. Vi har også blitt fortalt at det kan ta forholdsvis lang tid fra føringer endres sentralt, til kommuner endrer praksis, oppdaterer sine hjemmesider mv. Vi kan imidlertid heller ikke se bort fra at en del kommuner ønsker å videreføre en streng behovsprøving.

Det at etableringstilskuddet fortsatt er behovsprøvd relativt strengt, kan også ha bidratt til at Husbankens oppmyking de siste par årene av tilpasningstilskuddet har blitt noe underkommunisert. Årsaken ligger i at de to ordningen er regulert i samme forskrift. Konsekvensen er at Husbanken i sitt materiale frem til 2013 ofte har omtalt de to tilskuddene under ett (dvs. kalt det boligtilskudd) uten å presisere om føringene gjaldt begge ordningene eller kun én av dem.

2.2 Husbankens fordeling av tilskuddet

Det er Direktørmøtet i Husbanken som fordeler tilskuddsmidlene til region-kontorene, på bakgrunn av forslag utarbeidet av strategikontoret. Fordelings-kriteriene som legges til grunn, er blant annet befolkningstall og -sammensetning, boligsosiale handlingsplaner, boligpriser, samt venteliste på kommunale boliger. Regionkontorene kan velge om de vil videretildele midlene til kommunene etter samme fordelingsnøkkel, eller om de vil omfordele.

Asplan Viak/Agenda Kaupang skriver i sin rapport fra 2011 at:

«Opplysninger fra regionkontorene tyder på at de fleste omfordeler midlene i noen grad. Eksempler på hensyn enkelte regionkontor tar, er at kommunene også bruker startlån, at midlene fra året før er brukt opp og at bruken av disse er rapportert inn til regionkontoret. De siste års tydeligere prioritering av kommuner med de største utfordringer medfører også at Husbanken gir avslag til enkelte kommuner som har søkt midler men som sammenlignet med andre kommuner har mindre utfordringer.»

Regionkontorene har benyttet seg av denne friheten frem til i dag, men på noe forskjellig vis. Noen ber kommunene om å begrunne behovet for tilskuddsmidler

og beskrive de utfordringer som kommunene står overfor, mens andre kontorer kun krever at kommunene krysser av om de ønsker tilskuddet (når de sender formell søknad om opptak av startån). Praksis har også variert noe fra år til år på samme regionkontor. Inntrykket fra våre intervjuer med regionkontorene er likevel at de i stadig større grad ber kommunene om å gi en redegjørelse for hvilke behov de har.

Husbankens kommunesatsing, som startet i 2009, er en målrettet prioritering av samarbeid med de kommunene som har de største boligsosiale utfordringene. Samarbeidet er basert på langsiktige og gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner. Frem til i dag har om lag 50 kommuner inngått i satsingen. Satsingen har innebåret at regionkontorene har prioritert disse kommunene når de har fordelt tilskuddsmidler, selv om det har vært en variasjon over tid og mellom regionkontorene. Konsekvensen av dette ifølge Asplan Viak/Agenda Kaupang vært at enkelte kommuner verken søker eller blir tildelt boligtilskudd. De skriver videre:

«Det er i hovedsak mindre kommuner som faller utenfor en fordelingspraksis der behovet må dokumenteres. Noen kommuner med god økonomi lar ofte være å søke om midler. Dette gjelder også kommuner som oppfatter at de ikke vil få tildelt boligtilskuddsmidler.»

Ifølge Asplan Viak/Agenda Kaupang hadde regionkontorene frem til 2009 en praksis der de holdt noe av tilskuddsmidlene igjen for å kunne dekke akutte behov for støtte etter hvert som disse oppstod. Fra og med budsjettåret 2010 fordelte regionkontorene hele tilskuddspotten ved årets begynnelse. Fra og med 2013 har Husbanken igjen innført en praksis der de holder igjen midler til slutten av året.

2.3 Samspill med andre av Husbankens ordninger

Husbanken har andre boligsosiale virkemidler som kan benyttes i kombinasjon med tilpasningstilskuddet. For det første kan tilskudd til utredning og prosjektering gis til brukere som har behov for bistand til å kartlegge behov, muligheter og kostnader i forbindelse med en eventuell boligtilpasning. Dette forvaltes av Husbanken. Videre finnes det fire andre tilskuddsordninger fra Husbanken som både gis helt uavhengig av tilskudd til tilpasning i bolig men som også kan kombineres med dette. Vi tenker her på tilskudd til etablering, startlån, bostøtte og grunnlån. De tre første av disse forvaltes av kommunene, mens grunnlånet forvaltes av Husbanken.

Disse ordningene beskrives kort nedenfor slik de er regulert høsten 2014. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at det har vært en del justeringer de siste årene, ikke minst når det gjelder startlån. Ev. justeringer siste tiåret skriver vi lite om.

2.3.1 Tilskudd til utredning og prosjektering

Tilskudd til utredning og prosjektering gis til brukere som har behov for bistand fra arkitekt eller annen fagkyndig bistand i forbindelse med boligtilpasning.

Målgruppen for tilskuddet er funksjonshemmede og andre som har behov for tilrettelegging av boligen.

Tilskuddet kan dekke utgifter på inntil kr. 20 000,- for prosjektering. Det kan også gis tilskudd til utredning i forkant av en prosjektering på inntil kr. 20 000,-. I spesielle tilfeller kan det gis høyere tilskudd. Tilskuddet er ikke økonomisk behovsprøvd.

Tilskuddet forvaltes av Husbanken og brukere retter sin søknad direkte dit.

2.3.2 Tilskudd til etablering

Husbankens tilskudd til 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 tilskudd til etablering. Etableringstilskuddet kan kombineres med tilpasningstilskuddet.

Tilskudd til tilpassing i bolig er behovsprøvd i forhold til søkerens økonomiske situasjon. Bare de mest vanskeligstilte kan få tilskuddet. 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. 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 år[9]. Tilskuddet gis oftest i kombinasjon med lån.

2.3.3 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 2013[10]. Startlån kan kombineres med et tilpasningstilskudd.

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

[10] 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 startlånsmottakere kunne fått lån i private banker.

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 grunnfinansieringen kommer fra en privat finansinstitusjon eller f.eks. grunnlån fra Husbanken.

Som prinsipp kan kommunen legge til grunn at jo mer vanskeligstilt husstanden er, jo større andel av finansieringen bør være startlån. For særlig vanskeligstilte 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 og eventuelt hvor mye lån det kan gis. Det er kommunens ansvar å følge opp lånetaker. Enten ved at kommunen følger opp selv, eller at den kjøper inn denne tjenesten eksternt. Praksis rundt bruk av startlån varierer derfor noe fra kommune til kommune.

2.3.4 Grunnlån

Grunnlån skal fremme viktige kvaliteter som universell utforming og miljø i ny og eksisterende bebyggelse. Videre skal grunnlånet finansiere boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Grunnlånet kan benyttes til finansiering av nye boliger og utbedring av brukte boliger. Unntaksvis også til kjøp av brukt bolig. Tilpasningstilskuddet kan kombineres med grunnlån.

Grunnlån kan også gis til spesialtilpassing av boliger for personer med nedsatt funksjonsevne. Med spesialtilpassing menes ”ekstra utvendig terrengarbeid der det er nødvendig for å bedre tilgjengeligheten spesialinnredning av kjøkken/bad forsterking av bygningskonstruksjoner for å kunne tåle belastning fra heis eller andre tekniske installasjoner andre arbeider som etter dokumentasjon fra lege, ergoterapeut eller andre fagpersoner er nødvendige for personer med nedsatt funksjonsevne”.

2.3.5 Bostøtte

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. Bostøtten kan inngå i vurderingen av om vedkommende kan betjene et boliglån (f.eks. startlån eller grunnlån).

2.4 Tekniske hjelpemidler

Tilpasningstilskuddet dekker i all hovedsak fysiske endringer i brukers bolig for å tilpasse boligen til vedkommendes livssituasjon og funksjonsevne[11]. I utgangspunktet er det ingen andre offentlig tilskuddsordninger som dekker slike behov.

Fysisk tilrettelegging av en bolig må i de fleste tilfeller sees i sammenheng med brukers behov for tekniske hjelpemidler. I noen tilfeller kan det å tilrettelegge boligen gi et økt behov for tekniske hjelpemidler (fordi de bor hjemme lengre), mens i andre tilfeller kan en tilpasning av boligen gi mindre behov for hjelpemidler[12]. Når kommunen skal saksbehandle en søknad om tilpasningstilskudd må de derfor vurdere brukers behov for tekniske hjelpemidler av å bo lengre hjemme; både på kort og litt lengre sikt.

Ved utlån av tekniske hjelpemidler skiller man mellom kortvarig eller langvarig nedsatt funksjonsevne. Hjelpemidler for å dekke varige behov lånes ut fra NAV Hjelpemiddelsentral, mens de kortvarige behov dekkes av kommunens hjelpemiddellager. Vi beskriver dagens regelverk for håndtering av tekniske hjelpemidler nedenfor.

2.4.1 Kommunens hjelpemiddellager

Alle kommuner har hjelpemiddellagre som låner ut enkle hjelpemidler som ganghjelpemidler, transportrullestol, toalettforhøyer, dusjkrakk, badekarbrett, toalettstol, forhøyningsklosser, arbeidsstol, strømpepåtrekker, gripetang, manuelt hjertebrett. Utlånet er tidsavgrenset – ofte 3 måneder - men kan forlenges. Utlånet er gratis.

2.4.2 NAV Hjelpemiddelsentral

Alle som har langvarig nedsatt funksjonsevne kan søke om hjelpemidler fra NAV Hjelpemiddelsentral. Sentralen låner ut ulike bevegelseshjelpemidler, syn- og hørselshjelpemidler og kognitive hjelpemidler for at den enkelte kan fungere best mulig i eget hjem. Selv om enhver selv kan begrunne og sende inn søknad om hjelpemidler, kreves som regel en uttalelse/anbefaling fra relevant fagperson, f.eks. fastlegen.

Tildeling av hjelpemidler er rettighetsbasert, og dermed ikke økonomisk behovsprøvd. Utlånet av hjelpemidler finansieres av staten og er gratis for bruker.

Vanlig saksbehandlingsprosedyre er at kommunens ergo- og fysioterapitjeneste kommer hjem til bruker for å vurdere behovet og eventuelt bistå i den videre prosessen. Dersom kommunen finner det nødvendig, vil de også kunne henvise

[11] Det er også eksempler på at tilskuddet har gått til det vi kan kalle utbedring (f.eks. skifte av vindu, skifte oppvarming fra vedovn til strøm og liknende).

[12] Hvis terskel inn i bad fjernes, døren utvides til rullestol og badekar erstattes med dusj, så kan en del brukere vaske seg alene uten tekniske hjelpemidler. Uten en fysisk tilpasning kan vedkommende for eksempel ha behov for dusjstol, eget forflytningshjelpemiddel stående på badet, mv.

bruker til NAV Hjelpemiddelsentral i fylket for videre oppfølging derfra. Som regel bistår kommunes fagperson med å[13]:

- Finne ut hvilke hjelpemidler bruker kan ha nytte av
- Skrive søknad om hjelpemidler til NAV Hjelpemiddelsentral
- Ordne med utprøving av hjelpemidler, for eksempel hvis det finnes flere modeller å velge mellom
- Sørge for levering og eventuelt montering av hjelpemidlene
- Ordne med opplæring i bruken av hjelpemidlene
- Inngå en avtale om hvor du skal henvende deg dersom et hjelpemiddel må repareres eller skiftes ut

Hjelpemidler lånes ut på grunnlag av individuelle behov og rettigheter, installeres og demonteres når beboer flytter eller faller fra. Når behovet opphører skal hjelpemiddelet leveres tilbake til Hjelpemiddelsentralen[14].

Hjelpemiddelsentralen har ansvar for montering og demontering av de hjelpemidler som tildeles fra sentralen. Kostnader til demontering[15] av lånt utstyr og tilbakemontering[16] av nødvendig ordinært utstyr i boligen dekkes også av Hjelpemiddelsentralen (se noter).

Enkel montering og demontering som ikke krever særskilt kompetanse eller godkjenning kan imidlertid gjøres av kommunen. Det samme gjelder demontering av vanlig utstyr som hjelpemidlet skal erstatte og helt nødvendige tilpasninger ved oppmontering.

Brukers kostnader ved utlån av hjelpemidler fra NAV

Det er imidlertid enkelte kostnader knyttet til å låne hjelpemidler fra NAV som må dekkes av bruker. Kostnadene knytter seg spesielt til installering (og demontering) av hjelpemidler. De viktigste er:

- Installering av jordfeilbryter, dersom montering av hjelpemidler fører til krav om det
- Bygningsmessige endringer, som for eksempel utvidelse av dørbredde eller andre større inngrep i tak, vegger og gulv for å sette inn forsterkninger, endre avløp eller innlegging av strøm
- Frostsikker fundamentering, stabilt underlag for heiser og løfteplattformer

Folketrygden dekker heller ikke bygningsmessige endringer som:

---

[13] Kommunens rolle når det gjelder utprøving, montering, opplæring og reparasjon av konkrete hjelpemidler varierer betydelig. For noen hjelpemidler har kommunen ansvaret alene (de enkleste hjelpemidlene), for noen har Hjelpemiddelsentralen ansvaret, mens andre igjen håndteres av leverandøren (som regel de mest avanserte hjelpemidlene).

[14] Vi er kjent med at en del mindre (og rimelige) hjelpemidler isteden overføres til mottakers bostedskommune, hvilket betyr at kommunenes egne hjelpemiddellagre kan sitte med utstyr som også dekker varige behov.

[15] Ved demontering av trappeheiser, takløftere og liknende, skal hull i vegger og tak, på gulv og i trapper tettes. Det vil si at tetting av hull/flikking av sår er begrenset til sårsted.

[16] Det er en forutsetning at bruker/eier tar vare på det ordinære utstyret som skal settes på plass igjen etter demontering av hjelpemidlene. Dette kan være trapper, gelender, biter av vegg til vegg tepper, lister, låsekasser i dører, toalett, vask og liknende.

- Grunnarbeider i forbindelse med utvendig heis
- Legging av nytt gulv på bad
- Fjerning av terskler
- Utvidelse av døråpninger

Det kan være aktuelt for bruker å benytte tilpasningstilskuddet som støtte i forhold til overnevnte kostnader.

Tilskudd istedenfor trappeheis, løfteplattform, og/eller rampe (såkalt Heistilskudd)[17]

I de tilfeller der bruker er berettiget en trappeheis, løfteplattform, og/eller rampe i henhold til lov om folketrygden, kan NAV Hjelpemiddelsentral, istedenfor å låne ut hjelpemiddelet, gi et tilskuddet for å løse brukers forflytningsproblemer i eksisterende bolig. Det er NAV Hjelpemiddelsentral 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 hjelpemidlets kostnad og skal ikke inngå i "brukers egenkapital".

I større tilpasningsprosjekter kan dermed en kombinasjon av heistilskudd, tilpasningstilskudd og lån være svært relevant.

[17] Ordningen ble utvidet i 2010 og 2011.

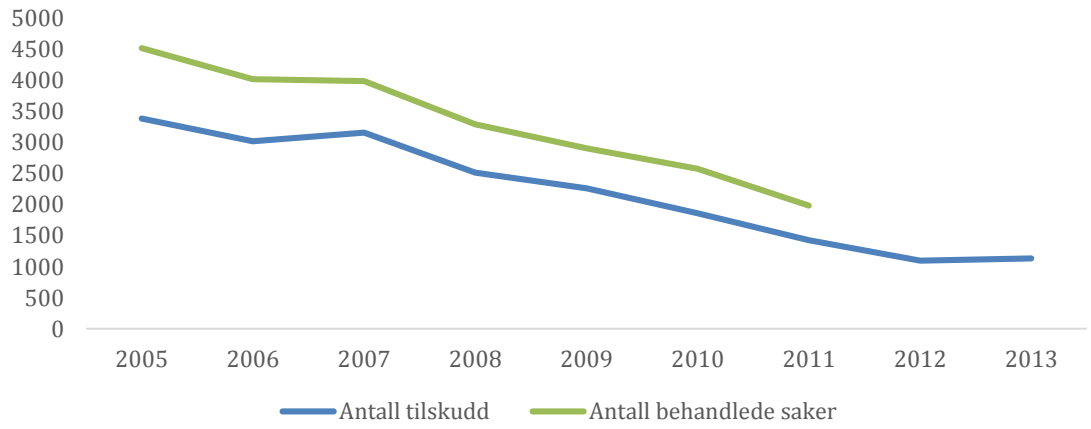
3 Omfang og bruk av tilskuddet de siste årene

I dette kapittelet presenterer vi resultater fra registeranalysen. Formålet er å gi et bilde av hvordan bruken av tilskuddet har utviklet seg i løpet av de siste årene. Frem til og med 2011 rapporterte kommunene årlig kun utvalgte aggregerte størrelser til Husbanken: Det er først fra og med 2012 at hver enkelt tildeling blir rapportert.

Nedgang i antall søknader og tildelinger

Både antall søknader og tildelte tilskudd har gått ned i årene siden 2005. I perioden 2005-2013 gikk antall mottakere av tilskuddet ned fra 3 389 til 1 132. Antall søkere falt fra 4 523 i 2005 til 1 984 i 2011. I forbindelse med at Husbanken la om registreringssystemet sitt, sluttet de fra og med 2012 å inkludere informasjon om antall søkere i sine rapporteringer. Vi har derfor kun tilgang på informasjon om antall søkere i perioden 2005–2011. Se Figur 3-1

Figur 3-1: Antall saker realisert per år i 2005–2013 for tilpasningstilskuddet

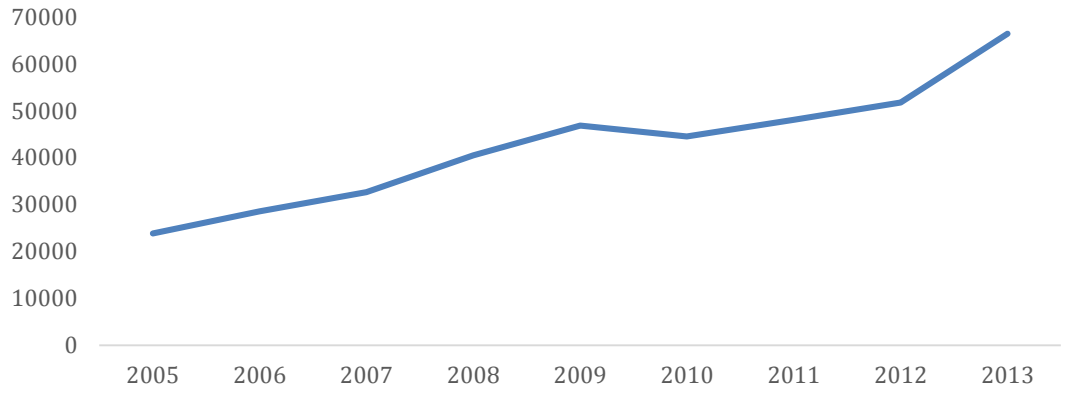


Kilde: Husbanken

Økning i gjennomsnittlig tildelt beløp

Samtidig som antall saker har gått ned, har gjennomsnittlig beløp på tildelte tilskudd gradvis økt fra rundt 24.000 kroner i 2005 til rundt 66.000 kroner i 2013. Se Figur 3-2.

Figur 3-2: Gjennomsnittlig tildelt beløp per år i 2005–2013 for tilpasnings-tilskuddet

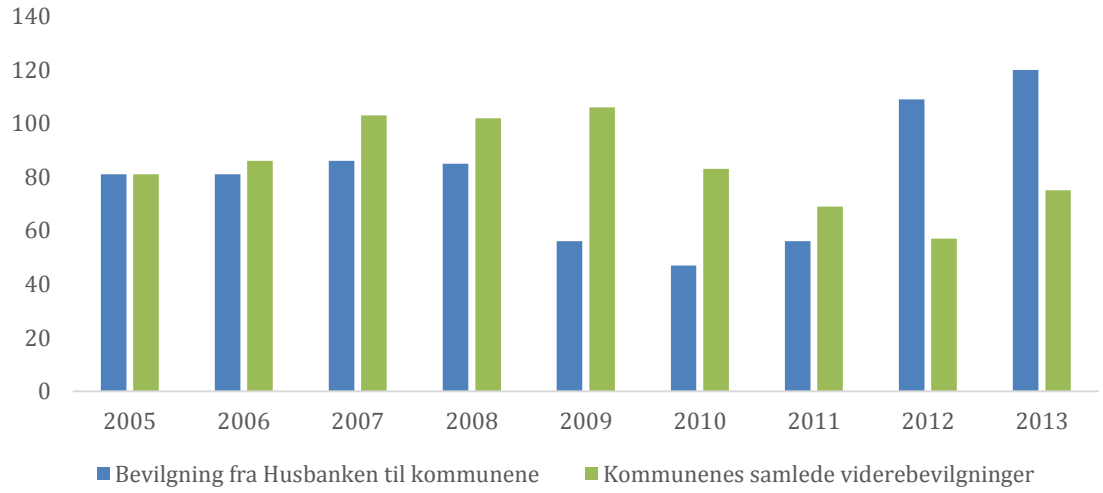


Kilde: Husbanken

Både Husbankens tildelinger og kommunenes viderebevilgning har variert

I perioden 2005–2013 har størrelsen på både tildelinger fra Husbanken og kommunenes bevilgninger til brukerne variert. Mens Husbankens tildelninger til tilpasning i bolig varierte mellom 47–120 millioner kroner har kommunenes viderebevilget 57–106 millioner kroner. Se Figur 3-3.

Figur 3-3: Årlige bevilgninger fra Husbanken til kommunene og kommunenes samlede videretildelinger i perioden 2005-2013. I antall millioner



Kilde: Husbanken

I perioden 2006–2011 viderebevilget kommunene mer penger enn de mottok fra Husbanken. Et forklaring kan være at kommunene har fått tilbake en del av tilskuddet fordi boligen er solgt (jf. Reglene om pantsetting for tilskudd over kr. 40 000 med 10% reduksjon pr år). Disse midlene kan dermed deles ut på nytt. Vi ser heller ikke bort fra at kommunens mulighet til å overføre midler mellom tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning – som eksisterte frem til 2012 – kan forklare noe av dette. Vi er også kjent med at det historisk har vært en del feil-rapporteringer.

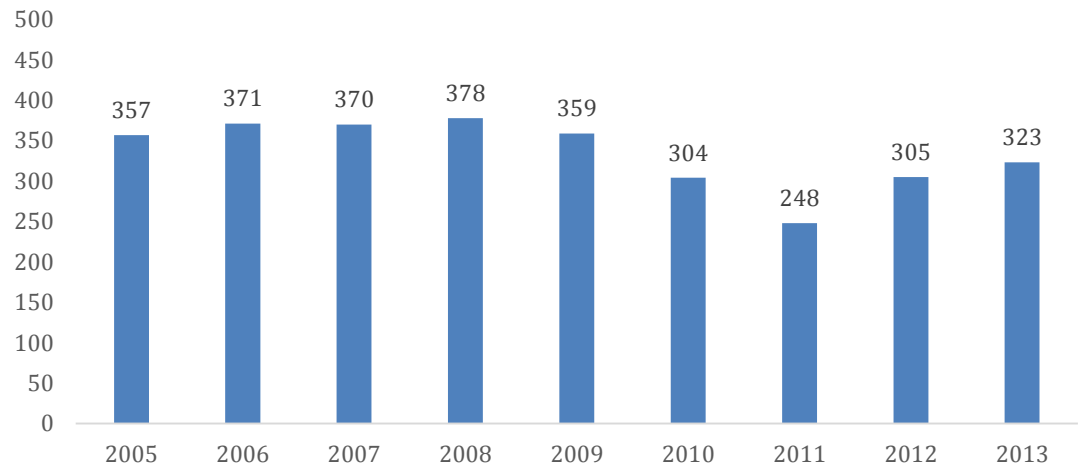
I 2012 og 2013 var imidlertid forholdet motsatt: Kommunene samlet brukte ikke opp midlene de fikk fra Husbanken. Dette sammenfalt med at Husbanken økte sine tildelinger fra 56 millioner kroner i 2011 til 109 millioner kroner i 2012 og 120 millioner kroner i 2013[18]. En viktig grunn for økningen fra myndighetene var at skattefradrag for store sykdomsutgifter ble fjernet i 2012.

Oversikten viser både en variasjon i Husbankens tildelinger og antyder samtidig at kommunene har utfordringer med å tilpasse sine bevilgninger til dette. Dette gjelder spesielt i perioder der Husbankens tildelinger varierer mye fra ett år til et annet.

Antall kommuner som mottok tilpasningstilskuddet i bolig fra Husbanken

Kommunene er ikke pålagt å forvalte tilpasningstilskuddet i bolig. Kommunene som ønsker det, søker Husbanken om midler. Det har i løpet av de siste 9 årene variert hvor mange kommuner som har søkt om midler. Figuren nedenfor gir en oversikt over hvor mange kommuner som har søkt pr. år i perioden 2005 – 2013.

Figur 3-4: Antall kommuner som har søkt om tilpasningstilskuddet i bolig i perioden 2005 - 2013



Kilde: Husbanken

Ikke alle kommuner som søker om midler, mottar tilskuddsmidler fra Husbanken. Vurderinger av hvem som skal få midler gjøres ut fra om kommunen har mye ubrukte midler eller ikke.

I 2013 mottok 272 kommuner midler fra Husbanken. Dette utgjør 64 prosent av alle kommunene. Det er først og fremst de minste kommunene som ikke formidler tilskuddet. Blant de største kommunene med mer enn 50 000 innbyggere er det kun en som ikke mottok tilskudd i 2013. Grunnen til dette var at kommunen hadde mye ubenyttede midler fra tidligere års tildelinger. Se Tabell 3-1.

[18] Husbanken satt i utgangspunktet av 172,5 millioner kroner til fordeling blant kommunene i 2013.

Tabell 3-1: Antall kommuner og kommuner som mottok tilskudd fra Husbanken i 2013

	Antall kommuner	Antall kommuner som mottok tilskudd	Prosent
Færre enn 3 000 innbyggere	158	70	44 %
Mellom 3 000 - 9 999 innbyggere	156	104	66 %
Mellom 10 000 - 49 999 innbyggere	100	85	85 %
50 000 innbyggere eller mer	14	13	93 %
Alle kommuner	**428**	**272**	**64 %**

Kilde: Husbanken

Antall kommuner som viderebevilget tilskudd om tilpasning i bolig

Det er ikke en automatikk i at kommunene som mottar tilskudd fra Husbanken ett år, er de samme som videretildeler tilskudd det samme året. Noen kommuner mottok ikke tilskudd fra Husbanken fordi de hadde penger igjen fra tidligere års tildelinger. Andre kommuner mottok midler fra Husbanken uten at de viderebevilget noe av dette.

Tabellen nedenfor viser at 263 kommuner viderebevilget tilskudd til sine brukere i 2013, noe som utgjør 61 prosent av alle kommunene i Norge. Dette betyr at 39 prosent av kommunene *ikke* tildelte midler til dette i 2013. Oversikten viser også at sannsynligheten for at en kommune har tildelt tilskuddet, øker med antall innbyggere i kommunen. Se Tabell 3-2.

Tabell 3-2: Antall kommuner og kommuner som viderebevilget tilskudd i 2013

	Antall kommuner	Kommuner som viderebevilget tilskudd	Prosent
Færre enn 3 000 innbyggere	158	65	41 %
Mellom 3 000 - 9 999 innbyggere	156	94	60 %
Mellom 10 000 - 49 999 innbyggere	100	90	90 %
50 000 innbyggere eller mer	14	14	100 %
Alle kommuner	**428**	**263**	**61 %**

Kilde: Husbanken

Stor variasjon i Husbankens tildelinger

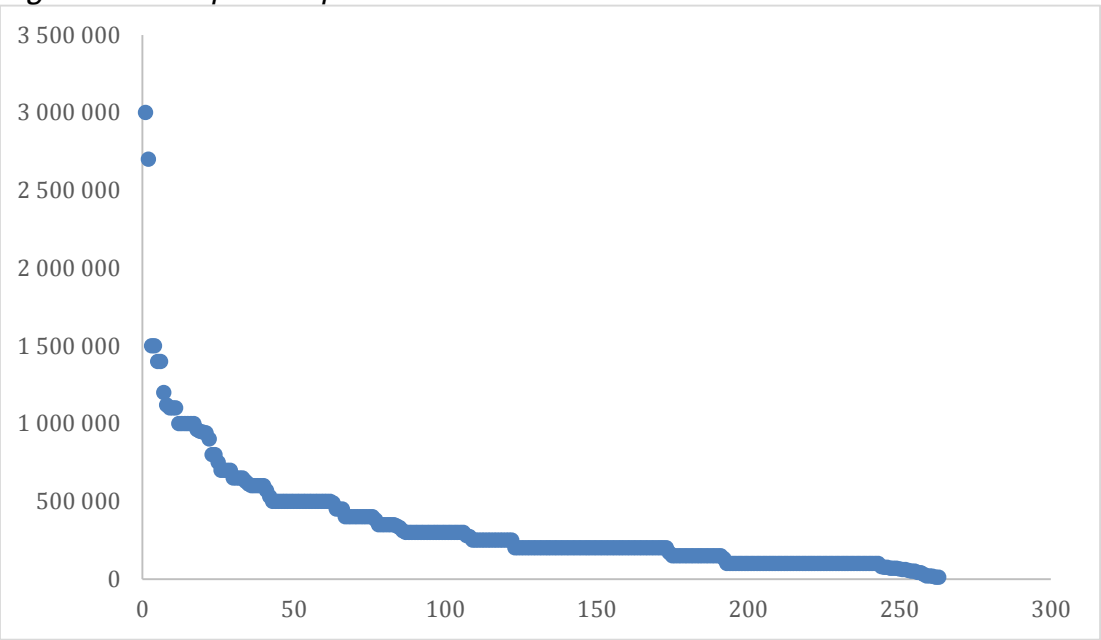
Det er sjelden et fullstendig samsvar mellom hvor mye kommunene får fra Husbanken og hvor mye de bruker. Av de 272 kommunen som mottok tilskudd fra Husbanken i 2013, hadde 203 kommuner penger igjen ved utgangen av året. 8 kommuner tildelte like mye som de fikk, mens 61 kommuner tildelte mer enn de fikk.

Blant de om gikk i minus er avviket på opptil 1 million kroner. Blant kommunene som har penger igjen spenner dette fra 8 000 kroner til nærmere 10 millioner kroner. Gjennomsnittlig avvik ligger på rundt kr. 287 000,-.

Beløpene Husbanken tildeler varierer fra kommune til kommune. Det laveste beløpet som ble tildelt en kommune i 2013 var på 12 000 kroner, mens det høyeste var på over 12 millioner kroner.

Figuren nedenfor viser kommunenes fordeling ut fra beløpet de fikk tildelt fra Husbanken i 2013.

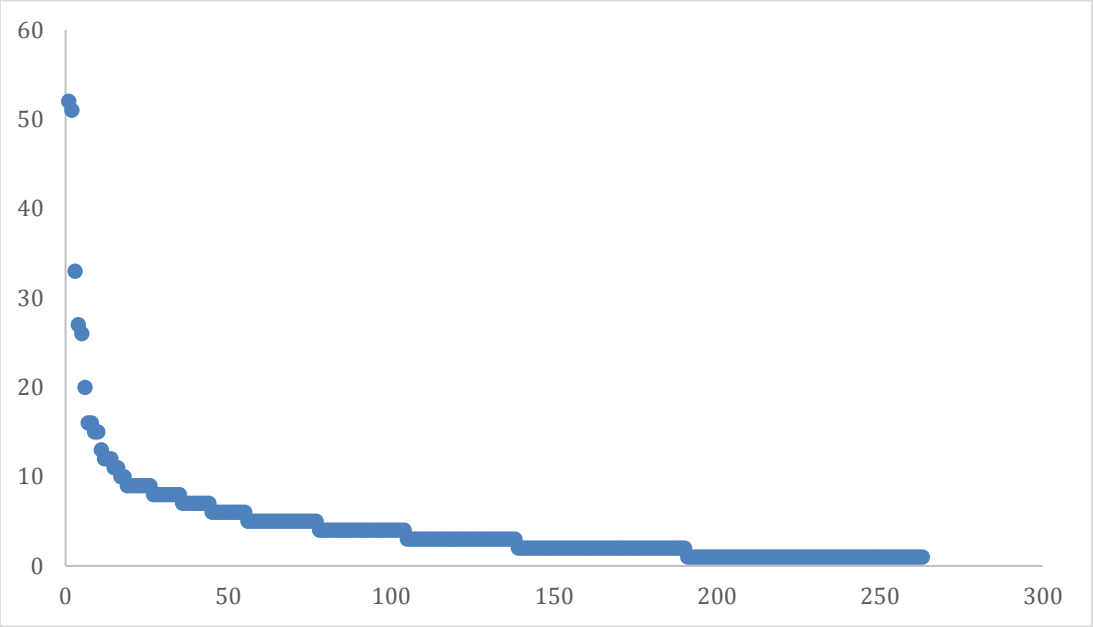
Figur 3-5: Beløp tildelt pr. kommune i 2013



Antall saker

Det generelle bildet er at antall tildelte tilskudd til tilpasning pr år er lavt. 94 prosent av kommunene tildelte 10 tilskudd eller færre i 2013. 6 kommuner tildelte 20 tilskudd eller mer.

Figur 3-6: Antall tilskudd til tilpasning tildelt pr kommune i 2013



4 Roller, ansvar og organisering

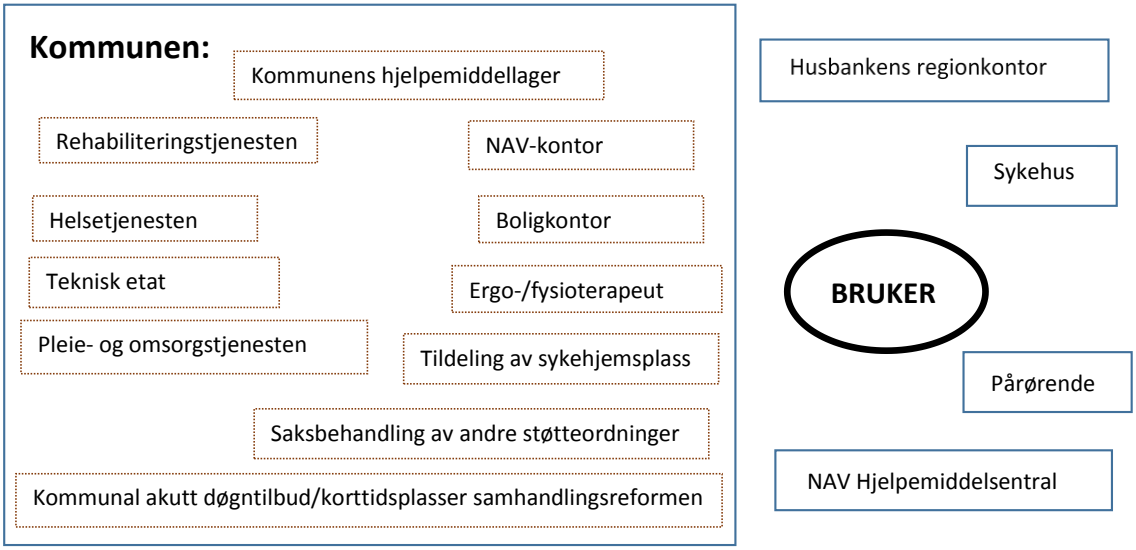
I dette kapittelet vil vi innledningsvis gi en beskrivelse av hvilke roller og ansvar ulike aktører kan ha når det gjelder forvaltningen av tilskuddet. Videre vil vi på basis av casestudien gi en presentasjon av hvordan våre kommuner organiserer og forvalter tilskuddsordningen.

4.1 Roller og ansvar

En søknad om tilskudd til tilpasning er knyttet til en person som trenger tilpasning for kunne bo hjemme (bruker). Også leietakere kan få tilskudd, men da må tilpasningen forankres hos boligeier. For mange tilskuddsmottakerne vil også pårørende være viktig i prosessen og premissleverandør for valgt løsning. Bruker er ansvarlig for søknad, dokumentasjon og prosess knyttet til tilpasningen.

I en søknadsprosess må flere instanser inn i bildet: Både ved utredning av løsninger og senere ved selve utbedringen. I kommunen kan en rekke instanser være involvert. Både som initiativtaker, søknadsbehandler og rådgiver for tilpasningsløsning. Som oftest er det rehabiliteringstjenesten ved ergoterapeut som har anbefalt bruker å søke om tilskudd til tilpasning av bolig. Ergoterapeut vil ofte også være den som bekrefter behovet, men dette er ikke noe absolutt krav. I tillegg kan det være aktuelt å trekke inn instanser som hjemmetjeneste, sykehjem, rehabiliteringstjeneste, boligkontor, NAV-kontor mv. I tillegg til kommunen kan aktører som sykehus, NAV hjelpemiddelsentral være aktuelle. Modellen nedenfor gir en oversikt over ulike aktører og funksjoner som kan være involvert.

Figur 4-1: Aktører/instanser som kan være involvert i forvaltningen av tilpasnings-tilskuddet



4.2 Modell for boligtilpasning – organisering

Husbanken har utviklet en modell for hvordan de anbefaler kommunene å arbeide med boligsaker. Modellen tar utgangpunkt i at tilpasningssaker løses best dersom det etableres et tverrfaglig team som samarbeider tett. Teamet kan være sammensatt av boligkonsulent, ergoterapeut, fysioterapeut og en fagperson med byggeteknisk bakgrunn.

Teamet bør videre forankres i kommunens administrasjon og kunne ta kontakt med andre i kommunen dersom det anses som nødvendig. Husbanken anbefaler videre at et av medlemmene bør fungere som kontaktperson for bruker. Hjelpemiddelsentralen og Husbanken skal bistå gruppen ved behov.

Bakgrunnen for Husbankens utvikling av modellen er at de har sett at brukers mulighet til å få boligrådgivning ofte er en stor utfordring og at ansvaret for boligrådgivningen i dag er spredd på mange aktører som ikke nødvendigvis samhandler.

Våre funn bekrefter at behovet for å etablere et tverrfaglig team i boligtilpasningssaker er tilstede. Samtidig vil det ifølge kommunene være stor variasjon i hvor mye bistand brukerne har behov for. Det er mange brukere som håndterer både søknadsprosessen og administrasjonen knyttet til det praktiske arbeidet helt alene. Mange av boligtilpasningene som gjøres er også lite omfattende og behovet for et tverrfaglig team blir derfor ikke vurdert som nødvendig.

Brukere som er mindre ressurssterke, kan i motsetning vegre seg for å gå i gang med søknad om tilpasning. Prosessen kommer av den grunn kanskje aldri i gang.

En av informantene ser et paradoks i at de som kunne hatt mest nytte av tilskuddet, unnlater å søke fordi de mangler ressursene til å gjennomføre prosessen, mens de som har ressursene, gjerne også har god økonomi, og av den grunn faller utenfor ordningen.

> *En må være ressurssterk for å ta søknaden, og er du så ressurssterk har du også gjerne god økonomi.*

Kommunenes svar på denne utfordringen varierer. Noen kommuner gir ikke noen form for rådgivning eller bistand før de har mottatt søknad fra bruker. Andre kommuner henter inn den nødvendige kompetansen når tilpasningen gjøres i en av boligene de selv eier og noen bistår også med dette ovenfor brukere som bor i privateide boliger. Inntrykket er at de færreste som bistår med hjelp følger en fast struktur på dette, men at behovet vurderes i hvert enkelt tilfelle.

I det følgende skal vi gi en gjennomgang av det kommunene trekker fram som områder brukerne kan ha behov for bistand til og hvordan denne bistanden praktiseres.

Søknad

Kommunene rapporterer som nevnt om at behovet for bistand i forbindelse med søknaden er tilstede for en del brukere. Om det gis bistand og hvem som gir det, varierer imidlertid fra kommune til kommune. Som oftest er det ergoterapeutene som gjør det, men i enkelte kommuner bistår også saksbehandler i søknadsarbeidet. I atter andre kommuner tilbys ikke brukere noen form for rådgivning eller

bistand i forbindelse med søknaden hverken fra boligkontoret eller fra ergoterapitjenesten, men henvises eventuelt til kommunens servicetorg for bistand.

Ergoterapeutene opplever ofte at deres bistand har en avgjørende betydning for om vedkommende får benyttet seg av ordningen eller ikke:

> *Ingenting skjer hvis vi ikke gjør noe. Vi hjelper med søknaden og henter inn tilbud. Vi har faste kontakter med enkelte firmaer. Brukeren tar stilling til om de ønsker at boligkontoret skal bestille eller om de vil hente inn anbud selv.*

Noen ganger må ergoterapeutene også gjøre en innsats med å oppmuntre brukere til å sette i gang en prosess.

> *En psykisk syk dame kan ha et behov selv om hun ikke får gjort det. Jeg må vurdere hvor mye jeg skal minne henne på det. Jeg kunne jo tenkt at behovet kanskje ikke var så stort siden jeg ikke hørte noe fra henne, men jeg vet jo at det er et behov, men at hun på grunn av lidelsen ikke klarer å få gjort noe med det.*

I andre kommuner overlates ansvaret fullt og helt til søkeren, til tross for at saksbehandleren av erfaring vet at brukerne ofte ikke er innforstått med hvilken dokumentasjon som skal legges ved. Kommunen bistår ikke brukeren med rådgivning eller på annen måte før søknaden er behandlet og har liten samhandling med ergoterapitjenesten.

> *Halvparten av søknadene vi får er for dårlig dokumentert. Noen vil mene vi er strenge, vi kjører ganske strengt.*

Et av kontorene tilbød brukerne rådgivning før, men har sluttet med det. De foretar nå kun behandling av søknader som kommer inn. Dette har skapt frustrasjon hos ergoterapeutene som sier:

> *Tidligere kunne en få rådgivning hos boligkontoret. Nå får en ikke det lenger. En må bare sende inn søknad uten at ting var prosjektert en gang.*

Hjemmebesøk

Hjemmebesøk praktiseres for at brukeren skal få mest mulig konkret rådgivning i forbindelse med en boligtilpasning. I noen av casekommunene inngår ikke hjemmebesøk som en del av rutinen, i andre kommuner er hjemmebesøk hos søkeren nærmest en del av standard prosedyre.

Det varierer imidlertid hvilke fagpersoner som deltar på hjemmebesøkene. I noen kommuner er det ofte ergoterapeutene alene, i andre tilfeller er det personer med byggeteknisk kompetanse. Dersom boligtilpasningen skal gjøres for en person som mottar hjemmetjeneste, kan tilpasningen også ha betydning for hvordan hjemmehjelpen får utført sin bistand overfor brukeren. Noen sier derfor at de av og til tar med en representant for hjemmetjenesten.

> *I 80 prosent av tilfellene foretar vi hjemmebesøk. Vi har med oss en bygningskyndig for å se hva som kan gjøres. Det er en i boligkontoret og han er bygningsingeniør….*
>
> *Vi drar hjem til folk. En byggmester fra kommune. Vurdere hva som fysisk må gjøres av endringer… Av og til er ergoterapeuten med. Og av og til hjemmetjenesten.*

Noen av kommunene tar først og fremst en aktiv rolle når brukere er bosatt i en av kommunens egne boliger, men åpner også for å bruke de samme ressursene ovenfor andre søkere.

> *Det er veldig sjelden jeg drar på hjemmebesøk, men når det gjelder våre egne [dvs. kommunale] boliger, så kan jeg benytte meg av en ekspert fra oss. Jeg sender han ut for å se på løsninger. Han tar gjerne et kostnads-overslag, han setter ting ut på anbud og vi bruker rammeavtalen for å få det gjort. I sakene som går på tilskudd, kjøper vi tjenester, men vi får en konsulent på forvalteravdelingen, som eier boligen, til å ta saken. Det har hendt at personer i privatpersoner også har fått den type hjelp. Vi er en mellomstor kommune og må finne de gode løsningene.*

Bistand til å hente inn tilbud

Noen kommuner kan bistå søker ved å be håndverkerfirmaer de har avtale med, om å gi et tilbud på arbeidet skal gjøres. Og er det enkle ting, aksepterer de at det kun legges til grunn en antatt pris på arbeidet. På denne måten sparer de søkeren for noe av det praktiske som de av erfaring vet kan utgjøre en barriere. En av saksbehandlerne i en kommunene med svært aktiv bruk av tilskudds-ordningen gir følgende eksempel på hvordan de kan bistå en søker:

> *Det er mange som ikke er i stand til å ha kontakt med håndverkeren. Vi har avtaler med noen håndverkere i kommunen og har gjort det slik at vi har brukt de håndverkerne vi har avtale med. Da vet vi at det blir ordentlig gjort. Vi har lagt mye arbeid i organiseringen av dette. En skal ofte ha flere håndverkere. Firmaene administrerer dette for dem. Tilskuddsordningen betaler det. Uansett om det er sosialbolig vi eier selv eller andre boliger. Vi hadde for eksempel et ektepar i en borettslagsleilighet som måtte få tilrettelagt badet for at de skulle kunne bo der. Når det skulle gjøres, kunne ikke badet brukes. Da organiserte vi det slik at vi fikk laget en provisorisk do i kjelleren. Hadde ikke vi gjort hele forarbeidet, hadde de aldri kunne fortsatt å bo der.*

I andre kommuner overlates ansvaret for å hente inn tilbud til brukeren. Flere kommuner har en praksis på at det skal hentes inn minst to tilbud, mens andre aksepterer ett. Flere av kommunene vet at brukerne har opplevd det som vanskelig å få håndverkerfirmaene til å gi et tilbud, spesielt hvis det er mindre saker som skal gjøres. En av kommunene sier de er klar over dette, men holder likevel fast ved at det må legges ved tilbud til søknaden og at det er opp til saksbehandler å vurdere hvor mange tilbud det skal være.

Bistand til å koordinere arbeidet med selve tilpasningen

Noen brukere kan også ha behov for hjelp til å koordinere det praktiske arbeidet med selve tilpasningen. Inntrykket vårt er at noen av kommunene i enkelte tilfeller bistår brukerne med dette. Gjøres tilpasningen i en kommunal bolig, følger kommunens oppfølging av at deres juridiske og økonomiske ansvar for det som gjøres med boligen.

Casestudiene ga oss likevel flere eksempler på at kommuner også bistår brukere som bor i privateide boliger. Noen ganger er det ergoterapeutene som følger opp, andre ganger gjøres det av teknisk fagkompetente ved boligkontoret. Kommunen kan i noen tilfeller ta hele ansvaret med å inngå avtaler med håndverkere og å

følge opp dette. Noen kommuner har opparbeidet seg erfaring med enkelte firmaer og benytter seg som regel av disse. I andre kommuner tar i bruk håndverkere kommunen har avtale med.

Vårt inntrykk er at kommuner som bistår brukerne i søknadsprosessen og gjennomføringen, har en langt mer aktiv bruk av ordningen enn kommuner som ikke gjør det. Den praktiske bistanden er etter vår oppfatning med på å fjerne noen av de barrierene brukerne kan ha for å nyttiggjøre seg av ordningen. Slik sett kan manglende praktisk bistand være en medvirkende årsak til underforbruk hos kommunene[19].

4.2.1 Ergoterapeutens rolle

I følge Husbanken (i brosjyren boligtilpasning) er det gjerne ergoterapeuten som tar ansvar for å involvere teknisk etat, økonomisk rådgivning, hjelpemiddelsentralen, arkitektfaglig bistand og håndverkere for å innhente tilbud. Inntrykket vårt er imidlertid ikke at dette er den vanlige praksisen i kommunene, selv om ergoterapeutene i noen av kommunene tar deler av det. Vi vil i det følgende gi en presentasjon av hvordan vi oppfatter at ergoterapeutenes rolle er.

Brukere med behov for en eller annen form for fysisk tilpasning kan selv ta direkte kontakt med tjenesten. Ergoterapeuten foretar innledningsvis en kartlegging av brukeres behov og anbefaler tiltak ut fra en vurdering av behovenes varighet. Tilpasningstilskuddet er et av flere virkemidler ergoterapeuten kan ta i bruk. Kortvarige behov (inntil 3 måneder) løses som regel gjennom å låne hjelpemidler av det kommunale hjelpemiddellageret. Dersom behovet anses å være langvarig, vurderes andre, mer permanente løsninger. I slike tilfeller kan det være aktuelt å trekke inn Hjelpemiddelsentralen og/eller søke kommunen om tilpasningstilskuddet av boligen. Noen ganger er det aktuelt å kombinere ulike virkemidler.

Når det gjelder samhandling med Hjelpemiddelsentralene, er inntrykket at dette gjennomgående fungerer etter intensjonen. Ergoterapeutene vurderer i hver enkelt sak om det er aktuelt å trekke inn Hjelpemiddelsentralen eller ikke. Inntrykket er at de først og fremst trekkes inn i de større sakene, der det er snakk om større ombygginger av en bolig. De små sakene håndteres i kommunen.

Ergoterapeutenes samhandling med boligkontoret varierer. Noen har ett tett samarbeid med saksbehandler i boligkontoret, mens andre ikke har kontakt i det hele tatt.

I noen kommuner bistår ergoterapeutene brukerne med søknad, innhenting av tilbud med mer. I en av casekommunene var ergoterapeutenes rolle konsentrert rundt den faglige veiledningen de skal gi. Økonomisk rådgivning og eventuelt et tilbud om boligteknisk rådgiving gis da av boligkontoret.

Det som ser ut til å kjennetegne ergoterapeutenes rolle i kommuner med liten aktiv bruk av ordningen, er at de har liten samhandling med boligkontoret og at de i liten eller ingen grad bistår brukere med praktisk bistand ut over faglig rådgivning. Ergoterapeutene vil i disse kommunene ofte ha liten, eller feilaktig informasjon om hvordan tilskuddsordningen forvaltes og således ikke være i

[19] I den siste veilederen fra 2014 sier Husbanken at det kan gis tilskudd til leie av prosjekt-/byggeleder eller annen faglig bistand ved ombygginger/tilpasninger, noe vi tolker som et bidrag til å bøte på dette.

stand til å informere brukeren særlig godt. I mange tilfeller unnlater ergoterapeuten å orientere brukeren om ordningen fordi de ikke er orientert om oppmykningen av den økonomiske behovsprøvingen.

Som nevnt bistår ergoterapeutene i noen kommuner brukerne med søknad, dokumentasjon og innhenting av tilbud. Men inntrykket er ikke at de anser dette som en del av deres jobb, men at de gjør dette fordi ingen andre tar tak i det.

Ergoterapeutens utfordringer

I følge noen av ergoterapeutene vi har snakket med krever det mye tid å bistå brukere i boligtilpasningsaker og for noen er dette en medvirkende årsak til at de ikke alltid kan bistå brukerne med dette. Noen ergoterapeuter begrenser seg derfor til å bistå i noe få saker. Samtidig betegner de behovet for boligtilpasninger som *bunnløst* og sier at de kunne hjulpet veldig mange flere dersom de hadde mer tid til rådighet.

Enkelte ergoterapeuter ønsker prinsipielt ikke å bistå brukerne i søknads-prosessen av hensyn til den rollen de ellers har overfor brukeren. Flere av ergoterapeutene opplever også sakene som tøffe, og med mange grense-oppganger som de synes kan være vanskelige.

Flere har erfart at det kan oppstå uoverensstemmelser mellom brukers forventning og hva de kan bidra med. Arbeidet kan for eksempel bli dyrere enn hva bruker har fått godkjenning for, eller bruker kan ha klager på arbeidet i ettertid. Hvem som har hvilke roller kan derfor noen ganger være utfordrende.

Noen har erfart å ha blitt holdt ansvarlig for dårlig arbeid fra håndverkernes side. Det har gjort at de ikke lenger ønsker å bistå brukere med å administrere arbeidet. En av ergoterapeutene oppsummerer sin rolle overfor brukere som følger:

> *Ofte trenger brukeren hjelp til søknaden. Jeg satt og fylte ut skjema med en dame som ikke klarte det. Jeg følte jeg fikk for stort innsyn i hennes økonomi. Den biten synes jeg er vanskelig. Vi skal ikke bruke tid på det, men når ingen andre tar det på seg, så må jo noen gjøre det. Hvis de ikke er ressurssterke så kommer de til kort. Det er ofte vi som ringer håndverkere for å få et pristilbud. Vi får en koordinerende rolle overfor håndverkeren. Jeg føler meg skviset i tilfeller der bruker har brukt masse tid med byggefirmaer, og så vil brukeren plutselig ikke likevel.*

Å søke om tilpasningstilskuddet og gjennomføre denne, kan for mange være så krevende at de ikke klarer det uten hjelp. Husbanken ønsker at kommunene skal tilby brukerne en boligrådgivningstjeneste som tar opp i seg både det økonomiske, helsemessige og det tekniske, men oppfatter at det er alt for få kommuner som har et godt samarbeid mellom instansene.

Dette bekreftes også i våre intervjuer og vårt inntrykk er at det tverrfaglig rådgivning fungerer godt i noen kommuner, men at det er så godt som fraværende i andre kommuner. Selv i kommuner der tverrfaglig rådgivning fore-kommer, er inntrykket likevel at det ikke er etablert noen faste rutiner for hvordan dette organiseres. Samtidig vet vi at omfanget av tilpasningene varierer fra små enkle justeringer som fjerning av terskler osv. til store ombygginger. Det er derfor ikke gitt at det er behov for omfattende tverrfaglig rådgivning i hver sak.

5 Hvorfor har det utviklet seg et underforbruk i kommunene?

I dette kapittelet drøfter vi ytterligere årsaker til hvorfor det har utviklet seg et underforbruk i kommunene. Funnene baserer seg hovedsakelig på analyser av casekommunene, men suppleres også av informasjon fra informantintervjuene med blant annet Husbanken.

Vi starter med å se på om myndighetenes regulering av ordningen og Husbankens tildelingspraksis til kommunene kan forklare underforbruk. Videre drøfter vi kommunenes praksis når det gjelder behovsprøving og rollen til kommunenes ergo-/fysioterapeuter.

5.1 Regulering - Hva kan tilskuddet brukes til?

Som vi har dokumentert og drøftet i kapittel 2 har det vært enkelte endringer i reguleringen av tilpasningstilskuddet det siste tiåret. Fra å ha vært strengt behovsprøvd har målgruppen blitt utvidet, ikke minst de siste par årene. Samtidig har også ordningen det siste tiåret blitt strammet noe inn; Blant annet muligheten til å bruke ordningen til utbedring. I en periode skal det, ifølge flere av våre informanter[20], ikke vært mulig å gi tilpasningstilskuddet til leietakere i kommunale boliger.

Kommunene vi har intervjuet har til dels svært ulike tolkninger av hva tilskuddet kan brukes til. Ut fra hva vi har blitt fortalt av våre informanter i og utenfor Husbanken, sitter vi med et inntrykk av at regionkontorene kan ha kommunisert overnevnte endringer noe ulikt. Det at endringene ikke har blitt kommunisert enhetlig og «godt nok» til kommunene kan ha bidratt til det har utviklet seg misforståelser og ulik praksis mellom kommunene. Vi vil i det følgende gi noen eksempler på områder hvor kommunene tolker dette ulikt.

Kan tilpasningstilskuddet brukes til utbedring?

Ifølge et av regionkontorene kunne tilskudd til tilpasning av bolig fram til 2011 også brukes til *utbedring* av boliger. I kommunenes rapportering var det ikke mulig å skille dette ut, så Husbanken har ikke anledning til å finne ut av hvor mye som gikk til utbedringer. Det er derfor heller ikke mulig å si noe om hvor stor betydning endringen har hatt å si for nedgangen i kommunenes bruk.

Husbanken antar at tilskuddet ble brukt til enklere utbedringer den tiden det var åpning for det:

> *Tidligere kunne tilskuddet brukes til utbedring av bolig. Men fra 2011 ble dette fjernet. Jeg tror nok at mange kommuner ga noen mindre tilskudd. Det kunne vi ikke skille ut. Nå kan man ikke lenger bruke det til utbedring.*

[20] Vi har ikke lykkes i å få dokumenter dette på en formell måte i arbeidet med denne rapporten. Vi ser ikke bort fra at føringer (og praksis) på dette området kan ha variert noen avhengig av hvilket regionkontor kommunene hører innunder.

Det har nok vært flere vinduer som har blitt utbedret. Det er jo ikke bare store tilskudd som gis, det gis jo også små tilskudd (regionkontor, Husbanken).

Flere bruker konsekvent fortsatt betegnelsen «utbedringstilskudd» når de omtaler tilskudd til tilpasning og vi har også funnet flere eksempler på at denne betegnelsen brukes på kommunens nettsider: Også på Husbankens nettside finner vi også fortsatt bruk av betegnelsen «tilskudd til utbedring/tilpasning». En av kommunene gir følgende eksempel på hvordan de brukte tilskuddet den tiden det kunne brukes til utbedring:

For noen år siden var det inn å bytte ut vedovnen. Da fikk vi et renn av søknader. Vi ga utbedringstilskudd til å bytte ut disse (saksbehandler, kommune)

Vårt inntrykk er at det i praksis vil være glidende overganger mellom hva som er utbedringer og hva som er tilpasninger, noe følgende beskrivelse illustrerer:

Vi har installert varmepumper med begrunnelse om at det er enkelt å håndtere for brukeren (..) Når en er over 80 år er det skummelt og kronglete når de skal fyre i den. De bor ikke i de mest moderne hus.

Vi har hatt grenseganger i forhold til vedlikehold og utbedring. Hvis du søker tilskudd til å få reparere et vindu som nesten er ødelagt, så skal en få avslag, men er vinduet helt ødelagt og du sliter med helseproblemer så kan det gå.

Noen kommuner er nøye på at tilskuddet ikke kan benyttes til vedlikehold og utbedringer, andre er mer fleksible og åpne for å akseptere det, gitt at det kan begrunnes ut fra fysiske behov hos brukeren.

Til personer med psykiske begrensninger?

Tilskuddsordningen har tradisjonelt blitt oppfattet som et tilskudd som gis til personer som på grunnlag av fysiske begrensninger, har behov for tilpasninger i boligen sin. I Husbankens siste veileder heter det at tilpasningstilskuddet kan gis til husstander som på grunn av funksjonsnedsettelse har behov for tilpasset bolig. Det understrekes at det er uten betydning hva slags funksjonsnedsettelse det er snakk om, og at det er behovet som skal være avgjørende.

Når saksbehandlerne vi intervjuer blir bedt om å ta stilling til om også psykiske funksjonshemminger kan være grunnlag for å få tilskuddet, sier de fleste ja. Samtidig fremgår det at det kun er noen få som aktivt bruker tilskuddet mot personer med psykiske lidelser. Noen har likevel erfaringer med å ta dette aktivt i bruk:

I tilfeller der noen er psykisk syke har vi hjulpet «fru Olsen» med å male stua hennes. Bare en slik liten ting for å hjelpe hennes psyke. Det er opp til den enkelte saksbehandler å bruke sunn fornuft.

Til personer bosatt i kommunale boliger?

I følge flere av informantene i kommunene har det i en periode ikke være mulig å bruke tilskuddsordningen ovenfor leietakere i kommunale boliger. I følge én av kommunene, medførte dette en kraftig reduksjon i bruken. Ergoterapitjenesten i denne kommunen sier at dette var hovedårsaken til at de en periode hadde

nedgang i bruken. På grunn av det de oppfattet som manglende informasjon fra Husbanken tok det tid før de fikk vite at det igjen var mulig å bruke ordningen i kommunale boliger. Ergoterapeuten beskriver dette som følger:

> *Stoppen for vår del skyldes at det en periode ikke kunne gis til kommunale boliger. Husbanken informerte på et møte at man igjen kunne gi til kommunale boliger og da satt det en hel sal som bare sa «hva??». Det var det ingen som visste. Kommunikasjonen fra velferdsetaten og Husbanken har vært dårlig.*

Noen kommuner opprettholder fortsatt en praksis med kun å gi tilskudd til personer som eier sin egen bolig, og utelukker derfor å benytte tilskuddet ovenfor personer som leier kommunale boliger. Andre trekker frem tilskuddsordningen som et nyttig verktøy i kommunens boligsosiale arbeid ovenfor denne gruppen.

Det er ikke et én til én forhold mellom det som til enhver tid er gjeldende retningslinjer og kommunenes kunnskap om disse. Forskjeller i kommunenes tolkning av hva tilskuddet kan brukes til, kan således være med på å forklare ulikheter i bruk mellom kommunene. Samtidig kan konkrete endringer fra Husbankens side i hva tilskuddet kan brukes til, også være med på å forklare nedgangen i bruk av tilskuddet.

5.2 Et misforhold mellom kommunenes behov og Husbankens tildelingspraksis?

Det er Direktørmøtet i Husbanken som fordeler tilskuddsmidlene til region-kontorene, på bakgrunn av et forslag utarbeidet av strategikontoret. Region-kontorene kan velge om de vil videretildele midlene til kommunene etter samme fordelingsnøkkel, eller om de vil omfordele.

Som tidligere nevnt, er det valgfritt for kommunene om de ønsker å bruke Husbankens tilskuddsordninger eller ikke. Kommuner som ønsker, sender inn søknad om dette i januar hvert år. Før holdt det å sette ett kryss på kommunens søknad om startlån til Husbanken. De siste par årene har imidlertid kommunene i større grad blitt bedt om å dokumentere behovet. Praksis har imidlertid variert noe mellom regionkontorene og over tid i det enkelte regionkontor.

Ett av regionkontorene opplever at de små kommunene oftere melder om behov enn de store kommunene. Husbanken antar at det skyldes at det er lettere å ha oversikt over behovene i små kommuner. Husbanken har til en viss grad mulighet til å forfordele de små kommunene, men må samtidig forholde seg til myndighetenes føringer på at de skal prioritere Husbankens satsingskommuner. De opplever derfor ikke at handlingsrommet er så stort.

Inntrykket vårt er at regionkontorene tildelinger har variert en del det siste tiåret. I noen tilfeller har de tatt hensyn til kommunenes faktiske bruk av midlene ved å forfordele disse kommunene. Vi har også fått beskrevet en praksis der de ikke avkorter midlene ovenfor kommuner med lite aktiv bruk av tilskuddet, noe som resulterte i at mange kommuner har samlet opp store ubrukte midler.

For å bidra til et bedre samsvar mellom tildelte midler og bruk, har imidlertid regionkontorenes praksis gått i retning av å legge mer vekt på konkrete behov i

sine tildelinger. Mens Husbanken tidligere tildelte midler uten særlig hensyn til hvor aktivt kommunene hadde vært, ser Husbanken nå på hvor mye kommunene har brukt de tidligere årene og hvor mye de eventuelt har igjen av ubrukte midler. Nå vil en kommune med mye ubrukte midler kunne risikere å ikke motta noe fra Husbanken. Motsatt vil aktive kommuner kunne få mer penger.

Praksisen med å avkorte tildelinger ovenfor kommuner med ubrukte midler, kan slå ulikt ut. Husbanken rapporterer om at praksisen kan ha uintenderte konsekvenser for de små kommunene.

> *En enkeltsak kan sprenge hele budsjettet i en liten kommune. Og små kommuner sparer opp. Det kan være fordi de har et multihandicappet barn de må gjøre tiltak ovenfor om noen år. Og da er det dumt at de ikke får fordi de har penger på bok.*

For at tildelingene skal stå bedre i forhold til behovene, har Husbanken gått over til å oppfordre kommunene til å være konkrete i sine søknader. Tidligere ble kommunene kun bedt om å oppgi om de ønsket tilskuddet eller ikke. Et av regionkontorene begrunner endringen i praksis som følger:

> *Hvis jeg skal gi dem noe som skal bli tilnærmet riktig, så må jeg ha et konkret beløp. Det får jeg i større grad nå. Noen krysser bare av at de søker uten å være konkrete, da blir jeg mer streng og sjeler mer til rapportering og hvor mye de har igjen. Jo mer konkrete de kan være, jo lettere er det å møte dem på behovene.*

Behovene en kommune har, kan også komme som resultat av enkeltsatsninger, slik som denne kommunen beskriver:

> *Vi prøver å skrive en begrunnelse i brevet. For eksempel at vi vet at det kommer en stor sak. Får oversikt over det via ergoterapeut. Vi hadde for en 4 -5 år siden et stort prosjekt; på veg til egen bolig. Med rusmisbrukere. Vi etablerte dem i egen bolig. Da visste vi at det kom, og at vi ville trenge ekstra tilskudd. Vi prøver å skrive en begrunnelse. Husbanken oppmuntrer til å gi en begrunnelse. Det vil da ligge i bunn for tildelingen. En fast fordelingsnøkkel i bunn + vurdering av behov kommer oppå. Behovet vi har er bunnløst, det står mer på vår kapasitet. Men å argumentere for at vi har behov for mere midler, det forstår jeg.*

For små kommuner kan utfordringen være at de risikerer å gå tomme dersom de plutselig skulle få noen store saker i løpet av et år. For Husbanken er det en kjent problemstilling at små kommuner som ikke får tildelt mer enn 50 000–100 000 kroner (se Figur 3-5), vurderer beløpet som så lavt at de ikke markedsfører ordningen noe særlig. Isteden holder de igjen i tilfelle de skulle få en stor sak mot slutten av året. Resultatet kan ironisk nok være at kommunen ikke får brukt midlene opp dersom den store saken ikke kommer.

Husbanken er kjent med problemet og har de siste årene gått over til å holde tilbake midler som de tildeler mot slutten av året. Kommuner med udekkede behov, kan i løpet av høsten melde inn dette til Husbanken. Ordningen fremmes som spesielt egnet for små kommuner, som på grunn av begrensede midler oftere kan risikere å gå tom for penger. Husbankens inntrykk er likevel at kommunene i varierende grad benytter seg av denne muligheten. Inntrykket vårt er at noen kommuner har høy bevissthet om denne muligheten og aktivt tar denne i bruk, mens andre ikke har noe aktivt forhold til det.

Systemet Husbanken har for tildeling av midler har resultert i et misforhold mellom behov, faktisk bruk og tildelinger, noe som har ført til at noen kommuner har hatt store ubrukte midler, mens andre har hatt for lite. Husbanken har opprettholdt grunnstrukturen i måten midlene tildeles på, men gått over til en tildelingspraksis som i større grad enn før baseres på faktisk bruk og behov. For å ta høyde for at kommunene kan få større behov enn antatt da de søkte Husbanken om midler, åpnes det opp for å kunne søke om ekstra tildeling mot slutten av året. Dette er en type fleksibilitet, som først og fremst de små kommunene er tjent med, men som også løser utfordringer i de mellomstore kommunene.

Endringen bidrar etter vår oppfatning til at kommunene i større grad kan påvirke hvor mye midler de får tildelt og åpner for en større grad av skjønnsvurdering fra Husbankens side. Dette vil etter vår oppfatning gi et bedre samsvar mellom bruk, behov og tildelte midler, noe som igjen kan bidra til økt bruk av tilskuddet.

5.3 Ulik praksis ved økonomisk behovsprøving

Tilskuddsordningen er økonomisk behovsprøvd, og samtlige av kommunene i studien forvalter den som det. Husbankens føringer har imidlertid variert. Litt forenklet har de gått fra å være veldig strenge til «mer lempelig». Kommunene har imidlertid i varierende grad implementert endringene i sin praksis. Det er flere aspekter ved vurderingen av en søkers økonomiske situasjon som kommunene håndterer ulikt. Vi skal i det følgende gå igjennom noen av disse.

Ulike håndtering av søkers inntekt og formue/bankinnskudd

Saksbehandler skal både vurdere søkers situasjon i dag, men også vurdere søkers økonomiske situasjon i fremtiden. Kommunene tar i varierende grad søkers fremtidige økonomiske situasjon i betraktning. Noen av kommunene gir uttrykk for at de kun forholder seg til søkers økonomiske situasjon i dag.

Kommunene varierer også i forhold til om de opererer med absolutte kriterier eller om de utøver en stor grad av skjønn. Noen har for eksempel en praksis på at personer med mer enn 100 000 kr. i formue/bankinnskudd konsekvent ikke får innvilget tilskudd ut fra begrunnelsen om at de da har evne til å ta opp et lån. Dette gjelder også hvis personen har fått erstatning etter en skade, eller eier en hytte som er gjeldfri. Andre kommuner tar konsekvent ikke hensyn til penger søkeren har fått i erstatning. Noen kommuner mener det er avslagsgrunn dersom søker eier en gjeldfri hytte, mens andre ikke tar slike hensyn.

Flere av kommunene opplever det som en utfordring at søkere ikke ønsker å ta i bruk oppsparte midler. Dette er ifølge kommunene først og fremst en utfordring de møter blant eldre. Noen kommuner holder konsekvent fast ved at søker først må ta i bruk låneevnen og gir avslag dersom de mener søkeren har mulighet til det. Andre svarer med å gi litt i tilskudd, samtidig som de krever at søkeren benytter noen av sine egne midler. Noen kommuner er mindre strenge med eldre. En saksbehandler beskriver sin praksis på følgende måte:

> *Vi er ikke så strenge ovenfor eldre og uføre selv om de kan ha kapital på banken. Vi er ikke så firkantet. Spesielt i kommunale boliger så bor de kanskje ikke der så mange år fremover.*

En av kommunene har en restriktiv forvaltning av tilskuddsordningen. De mener det er nødvendig for at de skal kunne sikre at midlene går til de som virkelig har behov. Deres vurdering går i hovedsak ut på å vurdere søkers låneevne, og tilskudd innvilges bare dersom søker ikke har økonomi til å ta opp lån. Saksbehandleren beskriver deres måte å vurdere på som følger:

> *Vi har avslått søknad fra to personer på trygd, men med nedbetalt leilighet fordi de har penger igjen pr måned til å betjene et lån. Vi bruker Sifo budsjettet. Vi er nødt til å være restriktive fordi vi må passe på at vi har penger igjen til den eventuelle familien som kommer på slutten av året og har stort behov. Vi har alltid holdt på den linjen og kjørt den strenge linjen.*

En kommune som allerede har en streng økonomisk behovsprøving av ordningen, vurderer å praktisere dette enda strengere fordi de har mottatt mindre midler fra Husbanken:

> *Vi innhenter opplysninger om inntekt via selvangivelse. Det ligger i bunnen for hver vurdering. Den økonomiske vurderingen ligger alltid til grunn og vi utarbeider Sifo budsjetter. Vi har hatt tilfeller der folk har hatt en del gjeld på huset, men har stor flott gjeldfri hytte og søker tilskudd. En må følge litt med i svingene fordi folk gir bevisst feil opplysninger. Vi har hatt eksempler på eldre som har flere hundre tusen på bok og som søker penger til en dusj. Da gir vi avslag med begrunnelse om at den økonomiske siden vurderes spesielt. Vi har hatt en regel på at vi ikke har brydd oss om det hvis de har inntil 100 000 kroner på konto, men nå som vi får mindre midler så må vi kanskje se litt annerledes på det igjen. Det henger ikke sammen med (Husbankens) ønske om å være lempeligere*.

Noen mener at det dreier seg om holdninger når saksbehandlere ikke ønsker å innvilge tilskudd til personer med god økonomi. Følgende sitat fra en spesialkonsulent er beskrivende for hva flere har uttalt:

> *Man er ikke usikker på hvordan det ønskes fra Husbanken og etaten. Dette er de fleste godt kjent med. Det er derfor mer et holdningsproblem. Konsulenter som har jobbet lenge med ordningen har erfart en periode der det var frislipp til å bli strammet inn og vil kanskje nå holde på gamle tolkninger. Det kan sitte langt inne for en saksbehandler å gi tilskudd til en familie med en nedbetalt bolig og til sammen 1 million kroner i inntekt. Som saksbehandler sitter du og forvalter det offentliges penger og de tar rollen på alvor. Man ønsker å gjøre det på en riktig måte. Ønsket om å bruke pengene riktig. Det har med jobbintegritet å gjøre.*

I kommunene med en lite aktiv bruk av ordningen og med lite samarbeid mellom saksbehandler og ergoterapeuter, er sistnevnte gruppe lite oppdatert på at den økonomiske behovsprøvingen ikke skal være så streng lenger. Deres oppfatning er fortsatt at behovsprøvingen er veldig streng og at det derfor ikke er noen vits i å tipse brukerne om tilskuddet.

Enkelte av ergoterapeutene sier de ikke helt vet hvordan kommunen praktiserer regelverket, men at inntrykket er at det praktiseres veldig strengt. Derfor bruker de ikke tid på å undersøke om tilskuddet er en mulighet, for å unngå at bruker blir skuffet av et avslag. De oppfatter behovet for tilpasninger som stort, men sier at mange isteden løser behovene med hjelpemidler eller ved å flytte.

Noen kommuner praktiserer fortsatt en streng behovsprøving, noe som bidrar til mindre bruk av tilskuddsordningen.

Ulik praksis på øvre beløpsgrenser

Husbanken har ikke satt noen øvre grense på hvor mye tilskudd kommunene kan gi, men de har en føring på at det skal tas pant i boligen dersom det gis mer enn 40 000 kroner. Beløpet avskrives over en 10 års periode. Dersom brukeren flytter før denne perioden har gått, skal restbeløpet tilbakebetales til kommunen. Kommunene har ulike praksis når det gjelder hvor mye tilskudd de maksimalt vil gi. Noen kommuner har en praksis som tilsier at de har anledning til å dekke hele kostnaden knyttet til en tilpasning så lenge kriteriene er på plass. I andre kommuner har en satt en maksgrense for hvor mye de gir i tilskudd. Blant relevante samarbeidspartnere som kommunens ergoterapitjeneste og hos hjelpemiddelsentralen er det, uavhengig av kommunens praksis, en variasjon i kunnskapen om dette. Flere tror at det er en maksgrense på 40 000 kroner.

Blant kommunene i studien har vi to som er omtrent like store hva gjelder antall innbyggere. Kommunene skiller seg ut gjennom at den ene praktiserer en grense på 40 000, mens den andre ikke gjør det. Mens kommunen som praktiserer grensen tildelte i underkant av 30 tilskudd på til sammen rundt 1 million kroner i 2013, tildelte kommunen som ikke praktiserer grensen 52 tilskudd på til sammen 3 millioner det samme året. Kommunen som har satt en grense på hvor mye de tildeler begrunner med at det er deres måte å sørge for at alle med behov kan få noe tilskudd. Den andre kommunen har gjennom flere år klart å argumentere overfor Husbanken om at de har udekte behov og har gradvis fått en økning til tildelte midler. Denne kommunen tilpasser seg som følger;

> *Vi praktiserer ingen øvre grense på 40 000 kroner. Vi ønsker å bidra til at saken blir løst. Vi gir eventuelt heller penger på delbeløp. Det går an å dele opp og søke flere ganger. For eksempel vil en familie med et funksjonshemmet barn måtte søke flere ganger i takt med at barnet vokser og får nye behov.*

Husbanken ønsker at kommunene skal være mindre strenge på beløpene, men for kommuner som allerede bruker midlene de får, skaper dette en utfordring. En av saksbehandlerne i en slik kommune uttaler at:

> *Den nye forskriften sier vi skal være mindre strenge på beløpet vi gir. Det skaper nye utfordringer, fordi de viser til en del eksempler som går på 500 000 her og 300 000 kr. Mye mer enn det vi har hatt praksis med å gi. Vi får da ikke hjulpet alle.*

Husbanken er kjent med at noen kommuner praktiserer en grense på 40 000 kroner. De knytter dette til at kommunen med det unngår arbeidet med å ta pant i boligen og til at kommunen kan være redde for at tildeling av høyere beløp vil kunne føre til at flere søker tilskuddet;

> *Hvis det er beløp under 40 000 så tar vi ikke sikkerhet. Mange tror dette er grensen. Noen kommuner praktiserer det fordi da slipper de hele runden med økonomisk behovsprøving. Kommunene er jo ikke større enn at hvis en familie får 400 000 så blir det kjent. De er redde for et ras av søknader. Det er en avveining og jeg har full forståelse for at kommunen synes det er vanskelig.*

Kommunene har ulik praksis i forhold til om de har satt en øvre beløpsgrense på hvor mye som kan tildeles. Noen kommuner setter en grense for å kunne gi alle som kvalifiserer til tilskudd midler. Andre setter ingen grense, men jobber aktivt for å få tildelt mer midler fra Husbanken. Resultatet er en ulikhet i hvordan tilskuddet forvaltes mellom kommunene.

5.4 Tilpasningstilskuddet av bolig – en godt bevart hemmelighet?

Tilskudd til tilpasning blir av mange beskrevet som «en godt bevart hemmelighet» og både Husbanken og kommunene deler oppfattelsen av at markedet er der, men at det er krevende å få informasjonen ut. En ergoterapeut beskriver markedsføringen av ordningen på følgende måte:

> *Ordningen er ganske anonym, ikke noe som frontes, en må lete opp informasjon selv, det er ingen som står og forteller om den, ingen plakater som er hengt opp. En må være aktiv selv.*

Kommunenes markedsføring av ordningen er i de fleste kommunene begrenset til informasjon på kommunens nettside og kunngjøringer i lokalavisen. Informasjonen på kommunenes nettside varierer med henhold til hvor tilgjengelig og oppdatert informasjonen er.

Flere av Husbankens regionkontor har hatt en gjennomgang av informasjonen på nettsidene til «sine» kommuner og sendt ut meldinger og forslag til tekst til de kommunene som hadde behov for å oppdatere sin informasjon. De fleste kommunene vi har intervjuet, kunngjør ordningen en til to ganger i året, men ingen av kommunene ga uttrykk for at de opplevde at kunngjøringen i seg selv bidro til at de mottok flere søknader.

Husbanken har jobbet for at kommunene skal gjøre ordningen mer kjent og flere kommuner sier at de i det siste har begynt å fokusere mer på det. Flere har tatt initiativ til informasjonsmøter. Først og fremst ovenfor ergoterapeutene, men noen kommuner har også aktivt gått inn for å informere hjemmetjenesten om ordningen.

En av kommunene som har en aktiv bruk av ordningen beskriver måten de jobber for å gjøre ordningen kjent på som følger:

> *Vi orienterer godt om ordningene. Vi averterer i lokalavisene, med orientering om hvem som kan søke. Det er egentlig et bunnløst behov. Informasjonen spres også, mange barn som hjelper sine foreldre. En del verger. Mange som kjenner til ordningen. Vi har årlige møter med ergoterapeutene. Vi prøver også å orientere hjemmehjelpstjenesten.*

Ikke alle kommunene gjør noe for å markedsføre ordningen. Husbanken forklarer dette med at kommunene, og da spesielt de minste, er tilbakeholdende med å gjøre ordningen kjent fordi de er redde for at det vil utløse større etterspørsel enn de kan dekke.

Det er lite forutsigbart hva de får fra år til år. Plutselig får de noe ett år og så får de ikke noe neste år. Den usikkerheten bidrar ikke til at ordningen blir markedsført så veldig.

Noen kommuner sier; vi har 150 000, men de som bor her trenger 500 000. De har ikke nok til å hjelpe der de kunne. De som har en forutsigbarhet, det er spesielt de store kommunene. De vet at de får selv om de ikke vet hvor mye.

En gjennomgående utfordring, slik en del av kommunene opplever det, er å nå målgruppen, eller *å sluse inn de riktige brukerne* som en kommune formulerer det. I den sammenheng fremstår samarbeidet med ergoterapitjenesten som viktig, ettersom de har en kontaktflate mot brukere innen målgruppen for ordningen.

5.5 Ergoterapeutene som markedsførere?

Som nevnt fremstår ergoterapeutene som sentral i arbeidet med tilskuddsordningen. Gjennom sin direkte kontakt med målgruppen, har de ikke bare en god forutsetning for å gi praktisk bistand men er også sentrale i forhold til å kunne avdekke behov og gi informasjon. Saksbehandlere ved samtlige av case-kommunene er enige i at ergoterapeutenes rolle er viktig. Likevel varierer det hvor mye kontakt de ulike kommunene har med denne tjenesten og således også hvor god informasjon ergoterapeutene har om ordningen.

Det går et klart skille mellom kommunene med en aktiv bruk av tilskuddet, og de som ikke har det. Kommunene med den mest aktive bruken, rapporterer om et veldig godt samarbeid med ergoterapitjenesten. Samarbeidet er i all hovedsak knyttet til enkeltsaker, og det er ingen av kommunene som har faste møter mellom saksbehandlere og ergoterapitjenesten. Samtidig får vi inntrykk av at ergoterapeutene kjenner saksbehandlerne godt og at de har en lav terskel for å ta kontakt for å få innspill i en konkret sak.

Kommunene som har en aktiv bruk av ordningen vektlegger at det er viktig for dem å sørge for at ergoterapeutene har oppdatert kunnskap om ordningen og hvordan denne forvaltes av kommunen. Ergoterapitjenestene i disse kommunene kjennetegnes av at de har et aktivt forhold til å bruke ordningen og at kunnskapen de har om den samsvarer godt med måten kommunen forvalter ordningen på. I en kommune går for eksempel ergoterapeutene aktivt ut og informerer familier med funksjonshemmede barn om at de kan søke tilskuddet.

I kommunene med liten bruk av tilskuddsordningen er samarbeidet mellom saksbehandlere og ergoterapitjenesten nærmest fraværende. Ergoterapeutene i disse kommunene har et inntrykk av at ordningen har en streng økonomisk behovsprøving, noe de også formidler til sine brukere. Dette bidrar ifølge ergoterapeutene til at mange ikke vurderer å søke tilskudd. Ergoterapeutene unnlater på samme grunnlag også ofte å informere brukere om ordningen dersom de antar at vedkommende har for god økonomi til å kunne få tilsagn om tilskudd. På denne måten foretar ergoterapeutene en seleksjon av hvem som får informasjon om ordningen og hvem som ikke får det.

Ergoterapeutene har som oftest ingen kontakt med Husbanken og mottar ingen informasjon direkte fra dem. De er derfor avhengig av at kommunen holder dem oppdatert om gjeldende føringer. Inntrykket vårt er at det i liten grad skjer, og at ergoterapeutenes antakelser om hvordan ordningen forvaltes ofte baserer seg på føringer som ikke lenger er gjeldende. Dette gjelder først og fremst at de ikke har fått med seg at økonomisk behovsprøving ikke skal praktiseres strengt lenger. At ergoterapeutene fortsatt tror dette praktiseres strengt bidrar til at de ikke anbefaler ordningen ovenfor personer de tror vil falle utenfor målgruppen på grunn av for god økonomi.

Noen av de vi har snakket med i en av Hjelpemiddelsentralene mener at ordningen markedsføres alt for lite fra kommunens side. De mener at dette er grunnen til at kunnskapen blant ergoterapeutene er alt for mangelfull i noen kommuner.

Etter vår vurdering er bruk av ergoterapeutene som markedsførere, det som har potensial til å gi størst effekt. Ergoterapeutene treffer målgruppen på det tidspunktet de har et behov. Samtidig ser vi at kunnskapen om ordningen er svært varierende og veldig ofte mangelfull. Ettersom det ikke er noen direkte kontakt mellom Husbanken og ergoterapitjenestene i kommunene, faller ansvaret for å holde ergoterapeutene informert over på kommunen.

Kommunene er på sin side i varierende grad gode på å bidra til at ergoterapeutene er informert. I kommuner med aktiv bruk av ordningen, holdes ergoterapeutene orientert gjennom samarbeid i ulike saker. I kommuner der ordningen brukes lite aktivt, er ergoterapeutene lite orientert, eller feilorientert. Dette bidrar etter vår oppfatning til at en opprettholdelse av en situasjon med lite bruk av ordningen

5.6 Hjemmetjenesten som uutnyttet potensial?

I motsetning til ergoterapitjenesten i mange av kommunene, er ikke hjemmetjenesten i noen av kommunene særlig kjent med tilskuddsordningen. Ingen av boligkontorene i case-kommunene jobber i dag aktivt med å informere hjemmetjenesten, selv om noen sier de burde gjort det. Saksbehandlerne vi har snakket med tror det finnes mange brukere med behov for tilpasning som ikke kommer i kontakt med en ergoterapeut for å få løst problemet. De tror derfor en kunne avdekket flere behov dersom hjemmetjenesten var bedre orientert om ordningen.

I forbindelse med at en bruker får innvilget hjemmetjeneste, foretas det en kartlegging av vedkommende sitt hjem. Formålet er å finne ut av hvilke tilpasninger som må gjøres for at hjemmetjenesten best skal kunne utføre hjelpen brukeren trenger. Inntrykket vårt er at hjemmetjenesten først og fremst løser behovet for tilpasninger med å ta i bruk hjelpemidler fra hjelpemiddellageret til kommunen. Eksempler på dette kan være bruk av dostol og kroppsvask på soverommet dersom en ikke kommer inn på badet.

6 Effekt og samfunnsøkonomisk vurdering

6.1 Innledning

Formålet med tilskudd til tilpasning i bolig er å bidra til at personer med redusert funksjonsnivå og/eller sviktende helse «får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemning». Det tilsiktede formålet er at tilskuddet skal bidra til at brukere blir boende i egen bolig lengre. En del av dette oppdraget er å synliggjøre effekter og de økonomiske konsekvensene av tilskuddsordningen for kommuner, brukere og samfunnet som helhet.

I dette kapitlet gjør vi noen betraktninger av kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av ordningen. Betraktningene er basert på intervjuer med brukere og kommuneansatte i casestudien, samt kostnadstall publisert i tidligere rapporter. Målet er å synliggjøre mulige kostnader og gevinster, ikke å tallfeste alle elementene i en samfunnsøkonomisk analyse.

Etter å ha illustrert mulige effekter drøfter vi mulige kostnader og gevinster for kommunen, brukere og andre aktører i samfunnet. Deretter gir vi noen anslag på kostnadsbesparelser for kommunen ved hjelp av konkrete eksempler på bruker-historier. Hensikten med anslagene er å tydeliggjøre betraktningene av de økonomiske konsekvensene for kommunene. Til slutt beskriver vi mulige forutsetninger for gevinstrealisering.

6.2 Effekter

Siden vi hverken har opplysninger om resultatet av tildelingene eller kvantitative spørreundersøkelser med bruker og/eller kommuner har vi begrensede muligheter til å si noe bastant om ordningens effekter på et aggregert nivå. Vi kan i hovedsak baseres oss på våre kvalitative intervjuer med brukere (10 stykk) og informantene i våre casekommuner og Husbankens regionkontor. I tillegg kan vi støtte oss på blant annet Asplan Viak/Agenda Kaupangs evaluering fra 2011.

Frem til 2012/2013 har tilpasningstilskuddet vært «strengt behovsprøvd». Det betyr at kommunene i utgangspunktet kun har gitt tilskudd til personer som ikke hadde egne midler til å gjøre nødvendige tilpasninger. Selv om det er grunn til å forvente at noen av midlene kan ha gått til personer som kunne ha finansiert dette selv (såkalt dødvekttap), er det grunn til å anta i at de fleste tilskuddene har hatt ønsket effekt. Dvs. tilskuddsmottaker har bodd lengre i egen bolig på grunn av tilskuddet, samtidig som livskvalitet blir opprettholdt og/eller øker. Det er dermed grunn til å forutsette at tilskuddet har hatt ønsket effekt.

I 2013 ble imidlertid føringene myket noe opp. Husbanken åpnet opp for at kommunene kan gjennomføre en mer omfattende skjønnsutøvelse i og med at tilskuddsmottakerne ikke lenger trenger å være økonomiske vanskeligstilt. Husbanken har utarbeidet veiledninger på hvordan kommunen skal vurdere husstandens inntekt og formue. De har trukket frem at eldre «som ønsker å utføre

forebyggende tilpasningstiltak, kan søke kommunen om tilpasningstilskuddet for å tilrettelegge boligen med tanke på alderdommen». Muligheten for at tilskuddet går til personer som kunne finansiert tilpasningen på egenhånd og/eller på tilpasninger som i ettertid viser seg å være unødvendig – f.eks. fordi de flytter, kommer på sykehjem eller dør – har dermed økt. Vi har imidlertid for lite empiri til å vurdere betydningen av dette i dag.

Asplan Viak/Agenda Kaupang gjennomførte imidlertid en spørreundersøkelse med landets kommuner i sin evaluering av tilpasningstilskuddet i 2011. Respondentene ble bedt om å ta stilling til en rekke påstander om effekter. De skriver følgende:

«Vi ser at det er et stort flertall som mener at tilpasningstilskuddet av bolig har bidratt til å sikre bedre tilpassede boliger for funksjonshemmede og til familier hvor ett eller flere av familiemedlemmene har nedsatt funksjonsevne og som er i en vanskelig økonomisk situasjon. I begge tilfeller er det mellom 80 og 90 % som er helt eller ganske enig i dette. Kontrollert for kommunestørrelse ser vi at selv om andelen enige generelt er svært høy øker den med kommunestørrelse. Vi antar at dette knytter seg til at større kommuner får større tilskudd og dermed kan hjelpe flere. Her er det liten forskjell mellom regionene. (…)

I undersøkelsen om effekter ble det også stilt spørsmål om tilskuddet bidrar til økte sosiale utgifter i kommunen. Det er det svært få som mener dette. Ca 67 % er helt eller ganske uenig. Det er bare i Region øst og Region Sør at enkelte sier seg delvis enig i dette. Når dette spørsmålet ble tatt opp med kommuner i intervjuundersøkelsen beskrives situasjonen noe annerledes. Siden tilpasning først og fremst skal gjøre folk i stand til å bli boende lenger i en bolig, er det i så fall utgifter til hjemmehjelp som vil øke. Men siden alternativet for mange av de som får tilskudd kanskje ville være institusjonsplass eller muligens kommunal bolig, oppleves totaleffekten heller å være motsatt. Kommunen sparer penger på bruk av tilpasningstilskuddet.

På spørsmål om hvilke målgrupper tilskudd til tilpasning særlig kommer til gode, ser vi at dette særlig gjelder eldre funksjonshemmede, deretter yngre funksjonshemmede og så familier med funksjonshemmet barn. Svarene tilsier at all disse gruppene blir tilgodesett. Blant de som har gitt kommentarer ser vi at tilskudd også gis til brukere som er økonomisk eller sosialt vanskeligstilte.

Gjennom intervjuundersøkelsen ser vi at det nok er litt forskjellig praksis mellom kommunene her. Noen kommuner er veldig tydelige på at tilskudd bare gis til tiltak som skal gjøre det mulig for beboer å bli boende lenger, dvs. som alternativ til institusjonsplass. Dette kan knytte seg til enkle tilpasninger som fjerning av dørstokker for at en lettere skal kunne bevege seg med rullator, til utbedring-/flytting av bad for at beboer skal slippe å måtte bruke trapper. Tilskuddene er ofte i seg selv ikke nok til å dekke kostnaden, men gjennom å gi tilskudd utløses vilje hos beboer til selv å gå inn med midler. Sånn sett kan selv små tilskudd utløse utbedringer som gjør det mulig for beboer å bli boende hjemme i en situasjon hvor alternativet kunne være sykehjem. Dette bidrar dermed til besparelser for kommunen. I andre kommuner gis tilskuddet også til vanskeligstilte som hjelp til mer generelt vedlikeholdsarbeid som å skifte vinduer, bordkledning, takreparasjoner med mer.

Fra intervjuundersøkelsen ser vi at enkelte kommuner er noe mer målrettet, i den forstand at en konsentrerer bruken av midlene mot brukere som kommunen ellers

måte bruke større ressurser på. Dette kan oppfattes som en vinn-vinn situasjon. Brukeren settes i stand til å beholde sin bolig lenger i tråd med ordningens målsetting, mens kommunen sparer gjennom at brukeren holdes på et lavere nivå på omsorgsstigen.

Siden 2011 har bruken av tilskuddsordningen gått ned, men det er ingen grunn for å tro at den positive effekten som Asplan Viak/Agenda Kaupang viser til er blitt redusert frem til i dag.

I 2013 kom Husbanken med en eksempelsamling der åtte ulike tilpasninger blir presentert. I tillegg til tilpasningen dokumenteres visuelt, redegjøres det (i 7 av de 8 eksemplene) for totalfinansieringen og bruken av tilpasningstilskuddet. Vi har imidlertid fått tilbakemelding fra flere som «kritiserer» eksempelsamlingen for å kun rette søkelys på relativt omfattende tilpasningstiltak. Som vi har dokumentert i Figur 3-2 er de fleste tilskuddene forholdvis lave, og knyttet til enkle tiltak som å fjerne terskler mv. Det foreligger ikke noe illustrasjon/eksempler på mindre tilpasninger.

Som skrevet tidligere anbefalte Husbanken i 2006 «Lindåsmodellen» som modell for kommunenes boligrådgivning. Svein Gjerstad – som har vært boligrådgiver i Lindås kommune frem til i dag, har blitt brukt en rekke ganger av Husbanken til å presentere kommunens praktisering av tilpasningstilskuddet. I presentasjon inngår også eksempler som synliggjør kommunale besparelser og økt livskvalitet for tilskuddsmottakere.

I dette oppdraget har vi kun våre informanters vurdering av effekter av tilskuddet. I våre casekommuner og i våre intervjuer med tilskuddsmottakere har vi fått beskrevet en rekke tilfeller der tilskuddet har vært helt avgjørende for at vedkommende fortsatt kunne bo hjemme. Alternativet ville i de fleste tilfeller vært sykehjem.

Mye tyder imidlertid på at kommunenes knappe rammer også kan forklare at ordningen er lite brukt. Det er også viktig å være oppmerksom på at det at kommunen ikke bruker opp midlene ikke nødvendigvis sier noe om kommunens behov. Som skrevet annet sted er det mange kommuner som venter på «den store søknaden» (som kanskje ikke kommer) eller sparer opp til en søknad de vet kommer om «et par år». I mellomtiden velger de å «underkommunisere» at ordningen eksisterer og/eller de gir avslag.

Praksis rundt den økonomiske behovsprøvingen varierer betydelig mellom case-kommunene. Noen har fortsatt en svært streng behovsprøving, hvilket tilsier lavt «dødvekttap». I våre casekommuner med en mer offensiv bruk av tilpasnings-tilskuddet fikk vi imidlertid heller ikke presentert eksempler som antyder at tilskuddet ikke har hatt ønsket effekt. Vi ble presentert for eksempler der f.eks. noen titusen i tilskudd, utløste opptil flere hundretusen hos tilskuddsmottaker (f.eks. via lån). Tilpasningstilskuddet var det som skulle til for at mottaker selv var villig til bidra. Kommunenes bruk av pant på større tilskudd ga også en sikkerhet for at en del av midlene kom tilbake til kommunene, hvis den langsiktige konsekvensen (dvs. at vedkommende bodde lenge hjemme) ikke slo til.

Hva som ville skjedd uten en mer offensiv og kreativ bruk av tilskuddet er naturligvis helt umulig å vite. Det blir en kontrafaktisk vurdering som vi ikke kan begi oss inn på i dette oppdraget. Inntrykket vi sitter igjen med fra våre åtte

casekommuner er imidlertid at det er få eksempler på tildelinger der tilskuddet ikke har hatt ønsket effekt.

Nedenfor går vi nærmere inn på den økonomiske vurderingen. Vi ser både på samfunnsøkonomi, kommuneøkonomi og livskvalitet for bruker. Eksempler på konkrete tildelinger fra våre casekommuner og brukerintervjuer brukes som illustrasjoner i våre drøftinger.

6.3 Avgrensing av den økonomiske analysen

Økonomiske konsekvenser av en ordning som dette er utfordrende å vurdere siden det innebærer vurderinger av hva som vil være situasjonen i fremtiden og/eller kontrafaktiske vurderinger. Det kan være ukjent hva konsekvensene vil være i fravær av tilskuddet. For eksempel; vil en person som ikke får tilskudd måtte flytte på sykehjem eller klarer han/hun seg fortsatt fint hjemme, eventuelt med støtte fra familie og hjemmetjenesten?

De økonomiske konsekvensene vil også variere på kort og lang sikt. Dersom en person kan klare seg selv uten tilskudd på kort sikt, men ikke på lengre sikt, vil tilpasning av bolig ikke gi gevinster før det har gått en viss tid. Det er vanskelig å vurdere de økonomiske konsekvensene over tid, for eksempel når besparelsene inntreffer og hvor lenge de varer.

Dessuten vil det være vanskelig å si noe om størrelsen av konsekvensene ettersom mange effekter ikke er målbare. For eksempel kan det tenkes at en tilpasning av boligen innebærer mer trygghet, livskvalitet og boevne for bruker. Vi kan vurdere om disse effektene er positive eller negative (pluss-/minus-metoden), men vi kan ikke tallfeste dem.

I vår drøfting av konsekvenser tar vi utgangspunkt i eksempler vi har fått kjennskap til gjennom casestudien, både gjennom intervjuer med mottakere og ansatte i kommunene. Vi kommer med eksempler på kostnader og kostnads-besparelser for kommunen, brukere og samfunnet, men vi tar ikke sikte på å vurdere omfanget av kostnader og gevinster. Ei heller skiller vi mellom kort og lang sikt.

Tilskuddet kan brukes kreativt både alene, og i samspill med andre virkemidler fra Husbanken, andre kommunale virkemidler og egenkapital. Tilskuddsbeløp kan "utløse" annen finansiering og være nødvendig for å gjøre det mulig å gjennomføre en tilpasning. I slike tilfeller kan små beløp i form av tilskuddsmidler bidra til at mennesker kan bli boende hjemme lengre enn ellers. Dette kan imidlertid gjøre det vanskelig å skille effekten av tilpasningstilskuddet fra summen av tiltak.

Ved bruk av tilpasningstilskuddet er det tre sentrale aktører; staten ved Husbanken, kommunen og mottaker (private husholdninger). Tilskuddet har ulike virkninger for aktørene. Ordningen med tilpasningstilskuddet finansieres av staten via kommunene. Det betyr at den største kostnaden dekkes av staten, mens kostnader knyttet til saksbehandling og utredning bæres av kommunene. Kostnadsbesparelsene vil også være ulike for stat og kommune ettersom noen virkemidler er finansiert av kommunen (eks. hjemmesykepleien), mens andre er finansiert av staten (eks. hjelpemidler, sykehus).

I kartlegging av konsekvenser har vi mest fokus på det kommunaløkonomiske, men vi angir også mulige kostnader og gevinster for andre. Vi gir noen anslag på mulige gevinster/kostnadsbesparelser for kommunen i konkrete situasjoner ettersom en synliggjøring av konsekvensene for kommunene vil være særlig relevante for kommunenes vilje til å bruke tilskuddet.

Eksemplene er ment som en illustrasjon på potensielle effekter for kommunen når tilskuddet anvendes riktig. Det er ikke gitt at slike effekter vil inntreffe, siden de økonomiske gevinstene vil avhenge av kapasitet i de ulike kommunale tjenestene; for eksempel tilgang til hjemmetjeneste, kapasitet ved sykehjem mv.

6.4 Mulige konsekvenser av å benytte tilskudd til tilpasning av boliger

6.4.1 Mulige kostnader knyttet til tilskuddet

Kostnader som belastes kommunen

Selve tilskuddet til tilpasning kommer fra Husbanken og har dermed ingen direkte effekt på kommunens budsjetterte utgifter. Saksbehandlingen av søknader om tilskudd binder imidlertid opp ressurser i kommunen siden de skal behandle søknader og rapportere om tildeling til Husbanken. Isolert sett er det imidlertid vanskelig å tenke seg at tilpasningstilskuddet innebærer mange store saksbehandlingskostnader for kommunen, særlig ikke hvis alle relevante dokumenter er vedlagt søknaden.

Kommunen har innenfor sitt saksområde også en alminnelig veiledningsplikt. For eksempel kan søkere trenge hjelp til å fylle ut søknad, og de kan ha behov for bolig- og gjeldsrådgivning. Søknad om tilpasningstilskuddet kan dermed innebære at kommunen må bruke mer ressurser på veiledning. Veiledning skjer som regel ved bolig-/økonomikontoret, men det er også mange eksempler på at ergoterapeut har bistått søkere.

Kommunen bør/må også vurdere behov for tilpasning og bolig. Som oftest gjøres dette ved befaring av boligen, gjerne av ergoterapeut. Bruk at tilpasningstilskuddet kan dermed gi økt ressursbruk knyttet til behovsvurdering. Hvorvidt befaringen gjøres som en del av søknadsprosessen vil imidlertid variere, ettersom alle kommunens innbyggere med behov for en eller annen form for fysisk tilpasning kan få en behovskartlegging.

Ofte er en behovskartlegging gjort i forkant og resulterer i søknad om tilpasning, andre ganger skjer behovskartleggingen som følge av mottatt søknad. Spesielt for brukere med bistandsbehov for hjelpemidler og kommunale tjenester vil en behovskartlegging skje uavhengig av søknad. Det varierer også hvor mye ressurser kommunene bruker på et eventuelt hjemmebesøk; i noen kommuner er det ofte ergoterapeutene alene, i andre tilfeller er det personer med byggteknisk kompetanse.

Husbankens tilskudd til utredning og prosjektering kan brukes til å dekke noe av forarbeidet, noe som bidrar til å redusere kommunens ressursbruk.

Det varierer i hvilken grad kommunen involverer seg i prosessen med tilpasning av bolig etter at søknad om tilpasning er innvilget. Noen kommuner bistår søker i anbudsprosessen og/eller ved å skaffe håndverkerfirmaer (som de har avtaler med). Dersom det gjøres tilpasninger i kommunale boliger, har kommunen ofte en mer aktiv rolle og er mer involvert i å gjennomføre tilpasningen. I tilfeller der kommunen er involvert i prosessen, vil dette innebære økt ressursbruk og kostnader for kommunen.

I det store bildet tror vi at det er relativt lave kostnader knyttet til forvaltning av tilskuddsordningen.

Kostnader og belastning for mottaker

Å søke tilskudd innebærer en tidskostnad for bruker ved å fylle ut søknadsskjema, fremskaffe dokumentasjon på inntekt og eventuelt ha møte/dialog med kommunen. I mange tilfeller må bruker også ta rollen som byggherre og hente inn tilbud fra håndverkere og administrere arbeidet.

I noen tilfeller må bruker bidra med egenfinansiering av tilpasningen, enten ved å benytte oppsparte midler eller gjennom låneopptak. Dette er opp til kommunen å vurdere basert på tilgjengelige midler det enkelte år. I tillegg kan det hende at bruker må bo andre steder mens boligen bygges om. Dette er kostnader som bæres av bruker.

Hvor belastende/kostbar søknadsprosessen er for bruker, vil avhenge av hvilke ressurser vedkommende har. For ressurssvake brukere kan prosessen innebære en betydelig belastning. Fra casestudien vet vi at kommunene antar at mange brukere med store behov ikke har orket til å ta på seg alt arbeidet en søknad fører med seg, og har derfor latt være å søke.

Vi mener imidlertid at kjøp av håndverkstjenestene vil være mer krevende enn søknad om tilskudd. Det at brukere kan unnlate å søke om beløp på mange tusen kroner, tyder på at belastningen kan være stor i enkelte tilfeller.

Andre kostnader

Kostnader for pårørende

Ordningen kan også ha effekt for pårørende og andre omsorgspersoner. Det kan for eksempel tenkes at brukernes pårørende opplever ekstra belastning som følge av at brukeren blir boende hjemme istedenfor på en institusjon og at dette skaper negative effekter for dem ved at de må bruke tid på å ta seg av bruker. Denne belastningen kan potensielt ha en negativ effekt, både for pårørende, det offentlige og samfunnet, dersom det medfører at pårørende i mindre grad deltar i lønnet arbeid.

Kostnader for staten

Det er knyttet noen ressurser til Husbankens oppfølging av kommunene, inkludert utarbeiding av retningslinjer og kontroll av opplysninger som brukes i forbindelse med tildeling og etterfølgende rapportering. De isolerte kostnadene knyttet til administrering av ordningen med tilpasningstilskuddet er imidlertid små ettersom tilskuddet er en liten del av Husbankens portefølje av virkemidler.

Tilskuddet kan også innebære økt ressursbruk i NAV Hjelpemiddelsentral. I noen fylker har Hjelpemiddelsentralen inntatt en aktiv rådgivningsrolle overfor kommunen og holder kurs der de orienterer om de ulike tilskuddene og hvordan de skal brukes.

Flere av de ansatte i casekommunene forteller at de henvender seg til Hjelpemiddelsentralen når de har spørsmål om tilpasning av bolig og Husbankens tilskuddsordninger. Det er spesielt i kommuner med dårlig kjennskap til tilskuddet og i større saker at Hjelpemiddelsentralen trekkes inn.

Andre kostnader som belastes staten kan være økt bruk av hjelpemidler i hjemmet og økt bruk av Husbankens virkemidler som følge av at folk blir boende lenger hjemme. Dette kan kreve økt ressursbruk i Husbanken og NAV Hjelpemiddelsentral. Selve tilskuddene er i samfunnsøkonomiske termer bare overføringer mellom husholdninger.

Fortrengning på boligmarkedet

Tilpasningstilskuddet kan brukes til tilrettelegging av bolig for alderdommen. I noen kommuner er boligmarkedet stramt. I slike tilfeller kan det være ønskelig at f.eks. eldre i store boliger flytter til mindre og bedre tilrettelagte boliger, enn å bruke midler på tilpasning. Det at personer blir boende i unødvendig store boliger istedenfor å flytte til mindre enheter, innebærer et effektivitetstap for samfunnet ved at det finnes andre som har større nytte av boligen.

I slike tilfeller vil det isolert sett være mer hensiktsmessig at eldre og andre med funksjonshemminger flytter til tilrettelagte leiligheter enn at de blir boende hjemme. Slike kostnader vil først og fremst oppstå der det er stor knapphet på boliger. I casestudien var det de store bykommunene som la vekt på denne dimensjonen.

Skattekostnad

Tilpasningstilskuddet finansieres av staten via skatteinntekter. Tilskuddet er dermed en omfordeling av midler mellom private husholdninger. Vi kan da anta at nytte og kostnader mellom skattebetalere og mottakere av tilskuddet utlignes.

Det er imidlertid knyttet en samfunnsøkonomisk kostnad (effektivitetstap) til å innkreve skatter, ved at det offentlige bruker ressurser på å samle inn og omfordeler inntekt. Denne samfunnsøkonomiske kostnaden vil også påløpe alle utgifter kommunen og staten har, for eksempel knyttet til saksbehandling, veiledning og behovsvurdering. Det er vanlig å anta at denne administrasjonskostnaden er på 20 prosent.

6.4.2 Mulige besparelser og gevinster knyttet til tilskudd

Besparelser og gevinster for kommunen

Fra brukerintervjuene i casestudien vet vi at for de fleste har tilskuddet vært nødvendig for å gjennomføre tilpasning av boligen, og for noen har tilpasningen vært helt nødvendig for å kunne bo og fungere hjemme. Tilpasningen har også ført til at personer har blitt mer selvhjulpne. Tilpasningstilskuddet kan derfor i

mange situasjoner gi mindre behov for kommunale tjenester og spare kommunene for betydelige kostnader.

Informantene forteller:

> *Vi hadde ikke klart det uten tilskuddet,lånet hadde ikke vært nok. Prosjektet hadde ikke blitt like vellykket uten. Vi hadde fått til noe, men det hadde ikke blitt så bra.*
>
> *(Mottaker med funksjonshemmet barn)*
>
> *Tilpasningen har alt å si for muligheten til å flytte fra institusjon og hjem. Er avhengig av å ha alt på ett plan.*
>
> *(Mottaker som har blitt rullestolbruker)*
>
> *Det har vært et bra verktøy for å oppnå boligsosiale målsettinger. Vi har fått hjulpet mange gjennom årene slik at de kan fungere, få bedre livskvalitet. At de eldre har kunnet bli boende lengre hjemme. Tilskuddet har vært noe av det mest meningsfulle fordi du ser et resultat av det vi driver med. Veldig givende fordi en ser resultatene.*
>
> *(Saksbehandler)*
>
> *Tilskuddet er et godt og relevant virkemiddel. Jeg har vært borte i folk over 90 år som har fått glede av det. Da betyr det at de kan fortsette å bo hjemme.*
>
> *(Saksbehandler)*

Utsette/hindre bruk av trygde-/serviceboliger og sykehjem (institusjoner)

I mange tilfeller er alternativet til å bo i egen tilrettelagt bolig å flytte til kommunal institusjon. Fra casestudien og brukerintervjuene har vi en rekke eksempler på at personer som har fått tilpasset boligen kan bli boende hjemme, flytte hjem fra institusjon eller utsette å flytte på sykehjem eller til trygde- og serviceboliger.

> *Hadde vært helt avhengig av hjemmesykepleier hvis jeg ikke kunne gått på do og tatt meg en dusj selv. Kanskje måtte jeg vært på institusjon.*
>
> *(Mottaker som har blitt rullestolbruker)*

I en av casekommunene ble den gjennomsnittlige kostnaden for en sykehjemsplass anslått til å være på 1 200 000 kroner per år. Dersom vi antar at en beboer har en egenbetaling på 200 000 kroner per år, blir nettokostnad for kommunen 1 000 000 kroner per år. Potensielle kostnadsbesparelser ved å utsette/hindre bruk av sykehjemsplass kan dermed være store. Hvor stort potensialet er avhenger av behovet for andre kommunale tjenester og hvor lenge bruker bor hjemme (varigheten av gevinsten).

Casestudien ga også eksempler på at behovet for andre kommunale tjenester kan reduseres. For familier med funksjonshemmede barn kan tilpasning av boligen gi mindre behov for avlastningstjenester. Mor til en rullestolavhengig gutt forteller at før boligen ble tilpasset var familien avhengig av avlastning fra kommunen, men etter tilpasningen kunne sønnen være hjemme og familien sluttet å bruke avlastningsinstitusjon i kommunen.

En kan også tenke seg mindre behov for avlastning av ektefelle og dermed færre døgnovernattinger på sykehjem.

Mindre behov for og utsatt bruk av hjelpemidler og andre kommunale tjenester

Tilpasning av boligen kan som nevnt gjøre brukere mer selvhjulpne. Dette kan føre til mindre behov for tjenester i hjemmet; for eksempel hjemmehjelp og hjemmesykepleie.

En av brukerne vi intervjuet som hadde fått tilpasset badet var tidligere avhengig av heis og/eller bli løftet av to personer for å komme seg i og ut av badekaret. Etter at badet ble bygget om klarte hun dette på egenhånd med støtte fra én person, og kommunen kunne halvere antall hjemmesykepleiere.

> *Hun må ha støtte, men trenger ikke lenger heis eller bli løftet.*
>
> *(Pårørende til mottaker)*

Helsegevinster som følge av tilpasset bolig kan på lengre sikt gi mindre behov for oppfølging av helsetjenesten, for eksempel av fysio- og ergoterapeut.

Andre gevinster kan være lettere arbeid for hjemmetjeneste og annen bemanning som lønnes av kommunen. Ifølge ergoterapeutene i en av kommunene, har arbeidssituasjonen for hjemmesykepleiere blitt bedre med tilpasning av bolig. Mindre belastende arbeidsforhold kan føre til mindre sykdom og redusert sykefravær. Tilpasning kan også bidra til å oppfylle kravene i arbeidsmiljøloven og HMS-forskriften (helse, miljø og sikkerhet).

Gevinster for mottaker

Å kunne bo hjemme i et funksjonelt, tilpasset og trygt hjem har et stort potensial for økt livskvalitet. Mottakerne vi intervjuet har hatt stor nytte av tilpasningen som er hel- eller delfinansiert av tilskuddet.

Å kunne bo hjemme kan ha en stor verdi i seg selv. En av brukerne vi intervjuet fortalte at han var beredt til å ta sitt eget liv dersom han ikke kunne bo hjemme etter et institusjonsopphold. Dette illustrerer hvor stor verdien av å bo i eget hjem kan være for den enkelte.

Informantene forteller ellers at hverdagen har blitt enklere, de har blitt mer selvhjulpne og noen har fått bedre helse/mindre smerter som følge av at boligen er bedre tilpasset. For eksempel forteller en mottaker at kroppen belastes mindre når høyden på kjøkkenbenk og lignende er tilpasset. Andre forteller at det å kunne bo hjemme og i større grad klare seg selv har stor betydning for livskvaliteten:

> *Dette har gjort livet mye enklere og tryggere. Og hun mestrer ting bedre selv. Det er funksjonelt. Det er helt unikt å se henne klare å ordne ting på kjøkken og bad selv.*
>
> *(Pårørende til mottaker)*
>
> *Han kan få et liv igjen hvis han flytter hjem og slipper institusjon. Når dette er gjort kan han bo hjemme, med hjemmetjenesten. Og så skal vi søkte om BPA som kan ta han med litt ut og holde på musikk. Så han kan få litt innhold i livet sitt.*
>
> *(Pårørende til mottaker)*

Her er det tipptopp. Jeg er 76 år og rullestolbruker, men slipper å bruke kommunale hjelpetiltak. Jeg er helt selvhjulpen. Jeg klarer alt alene fordi jeg har fått tilrettelagt. Tilfredsstillelse ved å klare meg selv er utrolig stor.

(Mottaker)

Andre gevinster

Besparelser for staten

For staten kan bedre tilpasning av boligen innebære kostnadsbesparelser i form av mindre behov for hjelpemidler som belastes staten (ved NAV Hjelpemiddelsentral). Vi har fått beskrevet flere tilfeller der relativt kostbare tekniske hjelpemidler blir overflødig når fysiske tilpasninger er blitt gjort.

Flere universelt utformede boliger

Tilpasningstilskuddet kan også bidra til flere universelt utformede boliger. Dette kan ha en verdi i seg selv dersom andre med behov for tilpassede boliger også kan få nytte av tilpasningen (i etterkant).

Dette kan da ha en verdi for andre husholdninger. Det kan også ha en verdi for kommunen i de tilfellene universelle tilpasninger gjøres på kommunaleide boliger. Det skyldes at kommunene vil trenge flere tilpassede boliger i årene som kommer og tilskuddet kan dermed dekke noe av denne kostnaden. I en av kommunene vi besøkte førte de et register over hvilke tilpasninger som var gjort i kommunens egne boliger. På den måten har de et system som gjør det mulig å plassere en bruker med et tilpasningsbehov i en boenhet som allerede er tilpasset.

Gevinster for pårørende

På samme måte som det kan være belastende for pårørende at bruker bor hjemme, kan det også innebære en verdi. Både for ektefelle og foreldre med funksjonshemmet barn kan det være sært verdifullt å leve sammen som en familie.

6.5 Samlet vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger

De store samfunnsøkonomiske nyttegevinstene er knyttet til økt livskvalitet for bruker og kostnadsbesparelser for kommunen. De største samfunnsøkonomiske kostnadene er saksbehandling i kommunen, administrering av ordningen og innkreving av skatter til finansiering av tilskuddet. Selve tilskuddet er en overføring mellom private husholdninger og regnes derfor ikke som en kostnad.

Om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt med tilskuddsordningen avhenger av størrelsen på gevinstene og kostnadene. Størrelsen på besparelsen for kommunen ved bruk av tilskuddet vil avhenge av behovet for kommunale tjenester med og uten tilskuddet og hvor lenge bruker bor hjemme (varigheten av gevinsten).

I mange tilfeller vil alternativet til å bo hjemme være kommunal institusjon. Besparelsene vil da avhenge av hvor dyrt det er å levere kommunale tjenester til hjemmet vs institusjon. Disse kostnadene påvirkes blant annet av reisevei til brukers hjem, stordriftsfordeler ved å tilby tjenester ved institusjoner, mv.

Størrelsen på nytten for bruker avhenger av brukers selvopplevde verdi av å bo hjemme og være mer selvhjulpen. Gevinstene vil være og oppleves forskjellig fra bruker til bruker.

Eksempler på tilfeller der det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre tilpasning av hjemmet er når den selvopplevde nytten for bruker er stor, kommunens kostnader ved å tilby tjenester i hjemmet er lave sett i forhold til alternativet, eller i tilfeller bruker ikke har behov for kommunale tjenester etter at tilpasningen er gjort.

Tilfeller der det vil være større tvil om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt vil være når bruker ikke opplever det som verdifullt å bo hjemme og dersom det er knyttet store kostnader til å levere kommunale tjenester til hjemmet, for eksempel ved lang reisevei for hjemmesykepleien.

Vår vurdering er at det er et stort potensial for gevinster ved å benytte tilskuddet. Kostnadene forbundet med tilskuddet er små sammenliknet med de potensielle gevinstene. Dette forutsetter imidlertid av tilskuddet blir brukt riktig. Forutsetninger for gevinstrealisering diskuteres i 6.7. En økning av bruk av tilskudd til tilpasning, gitt at ordningen brukes der det er behov, vil trolig gi små kostnadsøkninger, mens potensialet for kostnadsbesparelser og nyttegevinster er store.

6.6 Eksempler på konsekvenser for kommuneøkonomien

Nedenfor følger tre eksempler på hvordan bruk av tilskuddet kan bidra til å redusere kommunale utgifter. Vi har basert eksemplene på brukerhistorier vi fikk kjennskap til gjennom vår datainnsamling. Kostnadsanslagene har vi gjort på bakgrunn av intervjuer med ansatte i kommunen og tidligere utgitt rapport fra PWC (2012) og notat fra NHO Service (2010).

Eksempel 1

Et eksempel var en mann i 40-årene som hadde hatt hjerneslag som gjorde at han ble lam fra halsen og ned. Etter opphold på sykehus og rehabiliteringssenter skulle han flytte tilbake til kommunen. Valget sto mellom å flytte til bemannet omsorgsbolig eller å tilpasse boligen til rullestolbruk så han kunne bo hjemme med oppfølging fra hjemmesykepleien i kommunen. Det var antatt at mannen ville trenge hjemmesykepleien én time per dag. I tillegg kom en reisevei på en halvtime.

Dersom vi antar 1,5 timer med bistand fra hjemmesykepleien per dag, til en kostnad på 900 kroner per time vil ett år boende i egen bolig koste kommunen rundt 490 000 kroner per år.

Beboere i (kommunale) omsorgsboliger betaler husleie, og brukerbetaling for praktisk bistand kommer i tillegg på lik linje med å bo i egen bolig. Vi kan derfor anta at behovet for praktisk bistand er det samme dersom bruker bor hjemme i tilpasset bolig som om han bodde i omsorgsbolig. Den eneste forskjellen i kommunale utgifter er da relatert til å bo i omsorgsbolig vs. å bo hjemme med tjenester fra hjemmesykepleien. (Kostnaden er knyttet til døgnbemanning vs. ikke døgnbemanning). Vi antar at kommunens saksbehandlingskostnader knyttet til tilskudd og sykehjemsplass er lik.

I NHO-rapport 2010 anslås det at utgiftene til omsorgsbolig er halvparten av utgiftene til sykehjemsplass. Dersom vi antar at en sykehjemsplass koster 1,2 millioner per år, vil en plass i omsorgsbolig koste 600 000 kroner per år. Når gjennomsnittlig egenbetaling/leie fra beboere er trukket fra (gjennomsnittlig leie er rundt 6 000 per måned) er netto kostnad for kommunen 528 000 per år.

Differansen mellom å bo hjemme og i omsorgsbolig er i dette tilfellet 38 000 kroner per år. Etter ett år har kommunen spart 38 000, etter 5 år 190 000 og etter 10 år 380 000.

Hvor stor kostnadsbesparelsen for kommunen er vil avhenge av behovet for hjemmesykepleie og kostnaden for omsorgsbolig. Kostnadsbesparelsen vil variere fra kommune til kommune og fra sak til sak.

Eksempel 2

Et annet eksempel var en familie med et funksjonshemmet barn var avhengig av rullestol. Ettersom boligen ikke var tilrettelagt for rullestolbruk måtte foreldrene bære barnet rundt mellom rommene i huset. Etter hvert som barnet vokste ble dette tungt og familien var avhengig av avlastning fra kommunen for å ha barnet boende hjemme. På lengre sikt var de usikker på om barnet i det hele tatt kunne bli boende hjemme. Med tilpasningstilskuddet ble boligen tilpasset til rullestolbruk. Dette reduserte belastningen for foreldrene betraktelig, og de sluttet å bruke avlastningstjenesten i kommunen.

Tilpasningen hadde ingen vesentlige kostnader for kommunen fordi familien leverte en komplett søknad og hadde ikke kontakt med saksbehandler i kommunen. Til gjengjeld ble kommunens utgifter til avlastning redusert. Dersom vi antar en kostnad på avlastning på 450 per time (samme som hjemmehjelp), vil avlastning en helg i måneden koste kommunen 21 600 kroner. Etter ett år er kostnadsbesparelsene 259 200 kroner for kommunen. Etter 5 år har kommunen spart 1 296 000 og etter 10 år 2 592 000. Kostnadsbesparelsene blir enda større hvis vi antar at barnet hadde flyttet på institusjon etter en tid.

Eksempel 3

Et tredje eksempel var en eldre kvinne som bodde hjemme i en leilighet over ett plan. Hun klarte seg stort sett selv, men på badet var det et badekar som hun trengte hjelp til å komme seg i og ut av. Hun hadde derfor hjemmehjelp en halvtime tre ganger i uka. Hun begynte også å få problemer med å benytte toalettet og gå over terskelen inn til badet. Hun søkte tilskudd om tilpasning til installasjon av dusj og handicap-toalett og fjerning av dørterskler.

Da boligen var tilpasset kunne hun klare seg uten hjemmehjelp når hun skulle dusje, og det var ikke lenger noe problem å bevege seg ut og inn av badet og benytte toalettet.

Uten tilpasningen ville hun sannsynligvis hatt økt behov for hjemmehjelp de kommende årene: Uten handicaptoalett og med lister ville hun ikke klart å benytte seg av badet uten hjelp.

Dersom vi antar at kommunen har en kostnad på hjemmesykepleier på 900 kroner timen, tre timer (inkludert reisevei) i uka, vil kommunen etter et år ha spart rundt 140 000 kroner. Dersom vi antar at behovet for hjemmesykepleie øker til 5 timer i uka etter ett år har kostnadsbesparelsene økt til 370 000 kroner etter to år.

6.7 Risiko og forutsetninger for gevinst-realisering

For at gevinstene for samfunnet og kommunen skal realiseres fullt ut må kommunen sørge for at tildeling av tilskuddet er hensiktsmessig og dekker behov. Ulike grupper kan gi ulik grad av besparelser ved bruk av tilskuddet. Kommunen må prioritere hvem som skal få tilskudd og deretter må det utmåles tilskudd basert på behovene, dvs. at husstander med størst behov for hjelp fra det offentlige for å klare utgiftene, gis mest. Kommunene kan stå overfor dilemmaer hvis søkere vil ha tilskudd til å tilpasse boliger som uansett vil være dårlig tilpasset deres behov. Skal kommunen prøve å få søkeren til å flytte til en mer praktisk bolig?

Enkelte kommuner samler opp søknader og tildeler tilskuddsmidler samlet én gang i året. En slik praksis kan føre til mindre kommunaløkonomiske besparelser og mindre samfunnsøkonomisk gevinst i og med at tilpasning av bolig ikke skjer når behovet oppstår. Gis store tilskudd i starten av et år må det naturligvis veies opp mot risiko for at kommunen bruker opp tilskuddsmidlene tidlig på året og ikke kan tildele midler til søkere med store behov senere.

Kommunen må også sørge for at timingen av tildelingen er rett – det vil si at tilskuddet tildeles før det er for sent. Dette innebærer at kommunen bør være ”på hugget” når det kommer til å fange opp behov blant innbyggerne. For eksempel vil det å sette i gang en prosess av tilpasning av bolig mens potensielle brukere er i rehabilitering eller på sykehus, eller før behovet blir akutt for brukere som bor hjemme, kunne spare kommunen og samfunnet for betydelige kostnader knyttet til rehabilitering og institusjonsopphold. Det må imidlertid sees opp imot muligheten for at kommunen kan gi tilskudd til tilpasninger som viste seg å ikke være nødvendig (f.eks. fordi vedkommende likevel ikke kunne bo hjemme på grunn av lavere funksjonsevnen enn forventet, at vedkommende døde e.l.).

Kommunen må i hvert enkelt tilfelle vurdere hvor stort beløpet skal være. Den største kostnadsbesparelsen/gevinsten vil oppstå når tilskuddet akkurat er stort nok til at tilpasningen gjennomføres. Kommuner kan også oppnå betydelige økonomiske gevinster ved å se de ulike Husbankvirkemidlene i sammenheng; for eksempel startlån og grunnlån.

En annen forutsetning for effektiv bruk av tilskuddet er at kommunen tenker langsiktig i tildelingen. Flere tildelinger av småbeløp som dekker behovet fortløpende kan gi mindre nytte enn en mer kostbar løsning som løser utfordringene på lang sikt.

I valg mellom flere ulike måter å løse behovet på, må kommunen bruke sitt faglige skjønn, for å avgjøre hvilken tilpasning som skal velges og på den måten også hvilke utgifter som skal dekkes. Tilstrekkelig faglig kompetanse i kommunen er dermed essensielt for riktig bruk av tilskuddet. Et samarbeid mellom de ulike tjenestene i kommunen er også nødvendig for å fange opp behov på et tidlig tidspunkt. Dessuten vil det å trekke inn ulike fagmiljøer være viktig for å finne riktig løsning.

Gitt at tilskuddet tildeles etter formålet med ordningen er det liten risiko for at tilskuddet ikke skal fungere etter formålet og gi gevinster for den enkelte mottaker, kommunen og samfunnet for øvrig. For beløp over 40 000 kroner skal kommunen ta pant i bolig. Dette beløpet avskrives med 10 prosent per år. Tilskuddet kan kreves tilbakebetalt helt eller delvis dersom forutsetningene for tildelingen ikke overholdes.

Dersom bruker skulle flytte eller dø og boligen selges i avskrivningsperioden, skal beløpet betales tilbake til kommunen, eventuelt gjøres om til rente- og avdragspliktig lån. Tilskuddsmidlene tilbakeføres de til den rammen som kommunen disponerer. Tildelingen av tilskudd er dermed ikke irreversibel og terskelen for å bruke tilskuddet etter et prinsipp om ”føre var” bør være lav.

7 Tilskuddsordningen i Sverige

7.1 Innledning

I likhet med Norge har personer med permanent nedsatt funksjonsevne i Sverige mulighet til å få økonomisk støtte for å få gjennomført tilpasninger av egen bolig. Tilskuddet kan også gå til personer som bor i leid bolig. Tilskuddet i Sverige reguleres av Lag om bostadsanpassningsbidrag m. m. Ca. 70% av de som søker tilskuddet er over 70 år (Peterson, 2011)

På overordnet nivå er det enkelte likhetstrekk mellom ordningene i de to landene. I begge land søker personen med behov for tilpasning kommunen om økonomisk støtte. Videre har en ergo-/fysioterapeut, lege eller liknende en avgjørende rolle når det gjelder å bedømme og dokumentere søkerens tilpasningsbehov ovenfor kommunen. Og i begge land har søkeren formelt ansvaret for å administrere arbeidet med tilpasningen.

Den store forskjellen mellom de to landene er at ordningen i Sverige er rettighetsbasert og ikke økonomisk behovsprøvd, mens kommunene i Norge kan velge om de vil ha ordningen eller ikke og hvordan den ev. praktiseres (så lenge den er innenfor regelverket).

Siden ordningen i Sverige er rettighetsbasert er det heller ikke satt av øremerkede midler til ordningen. Kommunen må innfri alle søknader som oppfyller angitte krav. Pengene må tas fra rammebevilgningen som den enkelte kommune får fra staten.

7.2 Omfang

Mens formidlingen av tilskudd har gått ned i Norge de siste årene har den hatt et stabilt (men høyt nivå) i Sverige siden 2007[21]. I 2013 ble det bevilget 73 400 boligtilpasninger med en total kostnad på 1 060 millioner SEK. Til sammenlikning behandlet norske kommuner i 2012 1 095 søknader om boligtilpasning med en samlet kostnad på 56,6 millioner NOK.

De fleste tilpasningene i Sverige var justeringer av dørterskler, montering av støttehåndtak eller installering av automatiske døråpnere. Kostnaden for tilpasningene varierer, men i 2013 var 60 prosent av tilskuddene under 5.000 SEK. Kun rundt 2 prosent var på mer enn 100 000 SEK og svært få var på mer enn 1 million. Det gjennomsnittlige tilskuddet er 14.400 SEK. Selv om tilskuddene ofte er lave er det eksempler på at brukere kan få flere tilskudd, også samme år. En forklaring til at det er så mange små beløp kan være at dette er en rettighetsordning.

[21] En tabell i Rapport 2014:21 «Bostadsanpassningsbidragen 2013» viser en jevn vekst i antall tilskudd i perioden 1973 til 2008. I 1990 var antall tilskudd 30.500, i 2000 57.800 og i 2009 76.500. Fra 2007 har antall tilskudd i året vært relativt stabilt.

7.3 Boverkets rolle

Boverket er Husbankens søsterorganisasjon. De har sitt hovedkontor i Karlskrona, samt en liten avdeling i Stockholm. De jobber dermed ikke like tett opp mot enkeltkommuner, som Husbankens regionkontor gjør i Norge.

Boverkets rolle er å veilede kommunene om ordningen, innhente utvalgte nøkkeltall fra den enkelte kommune og ta kontroller på at ordningen praktiseres etter de føringer som gjelder.

Det er utarbeidet et oppfattende informasjonsmateriale om ordningen som ligger på Boverkets hjemmeside. Blant annet en interaktiv håndbok[22] som oppdateres med ujevne mellomrom.

Selv om de overordnede føringene ligger i lov og Boverkets veiledningsmateriale, er det domstolen, som gjennom konkrete saker, utvikler de formelle rammene for ordningen. Boverket følger med på saker som behandles og oppdaterer håndbok og/eller annet materiale ved nye prinsipielle rettsavgjørelse rundt praktisering av ordningen.

Høsten 2014 gjennomfører Boverket en evaluering av ordningen. Bakgrunnen er flere. En grunn er at myndighetene hadde forventet at man etter flere tiår med ordningen hadde fått en nedgang i utbetalingene. De la til grunn at ordningen ville ha bidratt til å øke kvaliteten på de svenske boligene i så stor grad at behovet for tilpasning ville gå ned. Dette har imidlertid ikke skjedd, selv om veksten har stoppet noe opp de siste par årene.

En annen grunn til evalueringen et at en større kartlegging i 2013 viste en svært varierende praksis ute i landets kommuner. Den avdekket blant annet brudd på loven, føringer og uheldig praksis. Boverket oppsummerer følgende:

> *Utfallet av Boverkets undersökning visar att det finns stora brister i den formella hanteringen av ärendena som ingår i undersökningen. Noterbart är till exempel att i mer än 50 procent av ärendena har kommunerna fattat ett skriftligt beslut först efter det att bostadsanpassningsåtgärden blivit utförd, och dokumentation för beräkning av skälig kostnad (anbud/ offert eller kostnadsberäkning) saknas i mer än 80 procent av ärendena. Exempel på övriga brister i hanteringen är att skriftliga beslut helt saknas, att medgivande från fastighetsägare saknas och att det finns brister i fullmaktsförfarandet där bland annat skriftlig fullmakt saknas i ärendena.*

En tredje grunn for evaluering er å vurdere om krav og føringene til ordningen er optimale: Blant annet kan ikke tilskuddet brukes til bistå brukere med å finne en ny og mer hensiktsmessig bolig. Pr i dag kan nemlig bostadsanpasnigsbidraget kun gå til oppgradering av eksisterende bolig, noe som i gitte situasjon verken er gunstig for bruker eller for kommunen. I en del tilfeller heller ikke samfunns-økonomiske lønnsomt.

[22] http://www.boverket.se/sv/bab-handboken/

7.4 Kommunenes saksbehandling av tilskuddet

Selv om det er laget klare føringer på hvordan kommunene praktiserer og behandler en søknad om bostadsanpasningsbidraget, er vi blitt fortalt at det er en viss variasjon. Noe kommuner har en praksis som bryter med lov og føringer, mens andre beveger seg i grenseland. Den varierende praksisen kan også ha sammenheng med kommunestørrelse. Boverket (2013) oppsummer at jo færre innbyggere en kommune har, jo flere feil er det i kommunens saksbehandling av ordningen.

Det er imidlertid viktig å ha i bakhodet at Sverige har betydelig færre kommuner enn i Norge. Kommunen med færrest saker i 2013 hadde 12 søknader. 262 av i alt 290 kommuner hadde over 36 saker hver i 2013. Halvparten av kommunen har over 110 saker. Det illustrerer at kommunene i Sverige har betydelig flere saker å håndtere enn hva som er situasjonen i Norge.

I kommunene er det som regel dedikerte personer som håndterer alle søknader om tilskudd. I de største kommunene håndteres søknadene i en egen avdeling. I Malmø består f.eks. avdelingen av rundt 6-7 årsverk som i 2013 saksbehandlet 3 193 søknader.

Ifølge føringene skal en tildeling om bostadsanpasningsbidraget gjøres på følgende måte: I utgangspunktet er det bruker som selv må ta et initiativ, men ofte er det kommunenes førstelinje (ergoterapeuter eller liknende), lege eller pårørende som initierer en søknadsprosess. Det er ofte nødvendig, da mange av de potensielle mottakere er eldre og/eller vanskeligstilte. De kan ha utfordringer i håndtere en søknad på egenhånd.

Før en søknad sendes, må søker i de fleste tilfeller ha en uttalelse fra helsepersonell/ergoterapeut som legitimerer søkers behov. Ofte bistår også kommunens ergoterapeut med å skrive søknaden. Bor søker i leid bolig skal også boligeier godta tiltakene.

Saksbehandler vurderer den enkelte søknad utfra om den oppfyller kravene til å få tilskuddet. Er det mangler i søknaden følges det opp med søker og/eller de som har bistått i prosessen.

I tillegg til en uttalelse om behov, skal en søknad i utgangspunkt også inneholde et budsjett/kostnadsanslag for tiltaket, f.eks. ved tilbud fra håndverker. Det er imidlertid ganske vanlig at søknaden sendes inn uten stipulerte kostnader. I slike situasjoner bistår saksbehandler i kommunen med å angi kostnad, ev også bistå i å hente inn anbud. I enkle saker holder det med ett tilbud, mens det i større saker kan være aktuelt å innhente minst to tilbud.

I og med at ordningen har eksistert i mange år har kommunen og den enkelte saksbehandler ofte opparbeidet betydelig erfaring om hva ulike tiltak koster. De kan dermed vurdere om et tilbud er på riktig nivå uten ytterligere avklaring. Hvor mye som hentes inn av dokumentasjon varierer dermed mye; både mellom kommuner og basert på egenskaper ved den enkelte søknad. Det er også laget oversikter over kostnader for utvalgte tiltak (f.eks. Hjälpemedelinstitutet 2010). I enkle saker kan dermed kommunen/saksbehandler basere seg på tidligere saker når tilskuddsbeløpet fastsettes – noe som bidrar til å effektivisere deler av saksbehandlingen.

Som vi illustrerte innledningsvis, er det stor spredning i de beløp som tildeles bruker, selv om mange er forholdsvis lave. I søknader på små beløp tar kommunen som hovedregel en beslutning om tildeling uten nærmere dialog med søker. I større saker er det oftere dialog med søker og/eller de som bistår i prosessen. Det er også eksempler på at det knytter seg usikkerhet til tiltakets egnethet og/eller kostnader, og da kan det være aktuelt med befaring.

Kommunene i Sverige, som i Norge, gir uttrykk for at det kan være vanskelig å få håndverkere til å ta på seg slike «småoppdrag». Ofte har derfor kommunene noen få faste håndverkere/firmaer som benyttes for å innhente tilbud. Som regel er disse rekruttert på en «uformell måte» av kommunen. Bruk av formelle ramme-avtaler synes ikke å være så vanlig. Det er imidlertid opp til tilskuddsmottaker å velge om de vil benytte seg av tilbud som ligger til grunn for beregningen av tilskuddet, eller om de vil hente inn andre.

I utgangspunktet følger kommunen opp om tilskuddet er brukt til det som er omsøkt. Brukes leverandøren som ga tilbudet, eller en leverandør kommunen har tillit til, gjør kommune en enklere kontroll, enn hvis bruker velger en leverandør som saksbehandler ikke kjenner fra før.

Selv om søker mottar tilskudd til f.eks. en enkel rullestolrampe i aluminium så trenger ikke tilskuddsmottaker å velge den omsøkte løsningen. De kan få tilskuddet så lenge løsningen som er valgt dekker det behov som tiltaket skal fylle. Tilskuddsmottaker kan dermed bruke tilskuddet til å gjennomføre en mer omfattende og/eller mer kostbar oppgradering enn det er søk om. F.eks. bygge rampen i marmor! Årsaken er naturligvis at ordningen er rettighetsbasert og uten noen økonomisk behovsprøving.

8 Konklusjoner og tilrådinger

8.1 Konklusjoner

Det er etter vår vurdering knyttet et stort potensial for gevinster til bruk av tilpasningstilskuddet av bolig. Kostnadene forbundet med tilskuddet er små sammenliknet med de potensielle gevinstene, forutsatt at tilskuddet brukes riktig. En økning i bruken av tilskudd til tilpasning, gitt at ordningen brukes der det er behov, vil trolig gi små kostnadsøkninger, samtidig som potensialet for kostnadsbesparelser og nyttegevinster er store.

I løpet av det siste tiåret har etterspørselen etter tilskudd, målt ved antall søknader, gått ned. Tilsvarende har også antall tilsagn om tilskudd gått ned. Omfanget av ordningen, sett i form av antall tilsagn er beskjeden. Nær sagt alle kommunene som viderebevilget tilskudd i 2013, ga 10 eller færre tilsagn.

Noen kommuner har en aktiv og god bruk av ordningen, mens andre har en mindre aktiv bruk av den. Det kan tyde på at forutsetningene for å utnytte ordningen er ulikt fordelt mellom kommunene.

Det er opp til kommunene å bestemme om de ønsker at tilskudd til tilpasning skal inngå blant deres tilbud til sine innbyggere eller ikke. I 2013 søkte 75 prosent av kommunene om tilskudd fra Husbanken, mens kun 61 prosent innvilget søknader i løpet av året. Det er hovedsakelig små kommuner som ikke tilbyr tilskuddsordningen.

Begrenset bruk av ordningen blant små kommuner kan ha sammenheng med at tildelingene er relativt beskjedne. For de minste kommunene ligger tildelingene fra Husbanken på mellom 50 000 og 100 000 kroner. De minste kommunene har også mindre etterspørsel og færre saker. Vårt inntrykk er at det av den grunn er mindre attraktivt for små kommuner å forvalte ordningen.

At noen kommuner får lite midler, bidrar blant annet til at de er tilbakeholdende med markedsføringen fordi de ikke ønsker å komme i en situasjon der etterspørselen overstiger hva de har muligheter til å gi. Husbanken har vært kjent med dette problemet og har endret praksis fra å ha en årlig tildeling til kommunene, til å ha to. Dette åpner for at kommuner med udekte behov kan søke om ekstra midler ved slutten av året. Ordningen fremmes som spesielt egnet til å gi små kommuner med begrensede midler en større fleksibilitet. Det er foreløpig for tidlig å si om dette vil resultere i økt bruk i disse kommunegruppene.

Ergoterapeutene fremstår som den viktigste samarbeidspartneren for saksbehandlere. Det er denne tjenesten som har størst nærhet til målgruppen for tilskuddet. Det er således viktig at ergoterapeutene har god kunnskap om ordningen. Vårt inntrykk er at både kunnskapsnivået hos ergoterapeutene og kommunenes samhandling med disse er svært varierende. Vår oppfatning er at et nært samarbeid fører til godt informerte ergoterapeuter og en god bruk av tilskuddsordningen. Det ligger således et stort potensial i å bedre dette.

Tilpasningssakene beskrives som krevende og det antas at mange brukere unnlater å søke på grunn av dette. Husbanken ønsker at kommunene skal tilby

brukerne en boligrådgivningstjeneste som tar opp i seg både det økonomiske, helsemessige og det tekniske, men oppfatter at det er alt for få kommuner som har et godt samarbeid mellom instansene.

Vårt inntrykk er at tverrfaglig boligrådgivning gis i noen kommuner, men at det er så godt som fraværende i andre kommuner. Selv i kommuner der tverrfaglig rådgivning tilbys, er inntrykket at det ikke er etablert faste rutiner for hvordan dette organiseres. Samtidig vet vi at omfanget av tilpasningene varierer fra små enkle justeringer som fjerning av terskler osv. til store ombygginger. Og det vil ikke være optimalt å etablere et tverrfaglig team for prosjekter med beskjeden størrelse.

Inntrykket vårt er likevel at kommunene som bistår sine brukere i arbeidet med søknader og praktisk gjennomføring har en langt mer aktiv bruk av ordningen enn kommuner som ikke gjør det. Slik sett kan manglende rutiner for å bistå med tverrfaglig rådgivning være en medvirkende årsak til underforbruk hos kommunene.

Husbanken anbefaler at det settes sammen et tverrfaglig team i møte med brukere som søker om tilpasningstilskuddet i bolig for å hjelpe søkeren i prosessen. Inntrykket vårt er at noen kommuner ikke tilbyr brukerne noen form for bistand, mens andre gjør det. Dette mener vi må ses i sammenheng med størrelsen på de fleste sakene; Å søke om tilpasningstilskuddet og gjennomføre denne, kan for mange være så krevende at de ikke klarer det uten hjelp.

Husbanken har i løpet av det siste tiåret foretatt endringer av hvilke målgrupper tilskuddsordningen er beregnet på. Kommunene har i varierende grad tatt opp i seg disse endringene. Forskjeller i hva tilskuddet kan brukes til kan være med på å forklare ulikheter i bruk mellom kommunene. Inntrykket vårt er at kommuner med en vid definisjon av hva ordningen kan brukes til, har en mer aktiv bruk enn kommunene som praktiserer en streng definisjon.

Noe av nedgangen i bruken synes å være knyttet til at ordningen har vært strengt behovsprøvd. Husbanken har i sin kommunikasjon til kommunene i løpet av de siste to årene gitt signaler om at dette skal mykes opp. Endringen ble likevel ikke konkretisert i Husbankens veileder før i juli 2014[23].

Kommunene har i varierende grad implementert endringene i sin praksis. Det er flere aspekter ved vurderingen av en søkers økonomiske situasjon der kommunenes praksis avviker fra Husbankens veileder. Videre har vi inntrykk av at forklaringen dels også skyldes holdninger knyttet til at en ikke ønsker å innvilge tilskudd til personer en oppfatter at har for god økonomi.

[23] I veilederen fra 2013 heter det at «Kommunene vurderer om de skal gi tilskudd og hvor mye som skal gis ut fra en økonomi9sk behovsprøving av søkeren» og at «den økonomiske behovsprøvingen skal gjøres ut fra en helhetsvurdering av husstandens økonomiske situasjon på lang sikt etter at tilpasningstiltaket er gjennomfør. Dette er særlig viktig for husstander med funksjonshemmede medlemmer, der behovet for tilpasningstiltak kan være kostnadskrevende og svært omfattende. Kommunene bør ikke benytte absolutte inntektsgrenser i slike saker». I veilederen fra 2014 står det at: Husstander med alminnelig god økonomi (inntekt og formue), er i målgruppen for tilskuddet. Bare dersom familien har inntekter eller formue, som ligger klart over det som er vanlig, bør man si at de er utenfor målgruppen for å kunne motta tilskudd.» Dette blir konkretisert som følger: «En gjennomsnittslønn i Norge i dag ligger rundt kr 500 000. Slike husstander er i målgruppen selv om det er to inntekter i familien»

Den svenske forvaltningen av ordningen skiller seg fra den norske på et vesentlig punkt. I Sverige er ordningen rettighetsbasert, mens i Norge er den behovsprøvd. Dette er trolig hovedgrunnen til at den svenske ordninger blir mer brukt.

8.2 Tilråding

En god bruk av ordningen forutsetter at kommunene jobber aktivt for å informere målgruppene om denne. Det er derfor viktig at førstelinjen har god og oppdatert informasjon om ordningen. Det gjelder først og fremst ergoterapeutene, men også fastlegetjenesten og hjemmehjelptjenesten bør kjenne ordningen godt. En bedre formidling av ordningen vil kunne bidra til å øke etterspørselen.

En viktig forutsetning er også at viderebevilget midler står i forhold til den etterspørselen kommunen vil få. Tiltakene Husbanken har gjort det siste året for å bidra til et bedre forhold mellom viderebevilget midler og behov i kommunene er et viktig bidrag i så måte.

Vi ser imidlertid ikke bort fra at en årlig tildeling på et par hundretusen oppfattes som så lite, at kommunene velger å ikke inkludere ordningen i sitt «tilbud» ovenfor innbyggere. Selv om en del kommuner kan velge å ta imot tildelingen fra Husbanken velger de å underkommunisere ordningen og/eller ikke legge opp en organisering og saksbehandlingsprosedyre som Husbanken (og vi) anbefaler (jf. Lindås-modellen) for å utnytte potensialet i ordningen.

Måten kommunen organiserer arbeidet med tilpasning av bolig på har stor betydning. Erfaringen tilsier at brukere kan ha mange praktiske barrierer knyttet til søknad om tilskudd til og gjennomføring av en boligtilpasning. Dersom kommunen kan bidra til å gjøre barrierene mindre, vil dette bidra til økt bruk. Husbanken anbefaler at kommunene har en tverrfaglig organisering av arbeidet rettet mot brukeren. Funnene våre støtter denne anbefalingen, men kommunens tilnærming og saksbehandling må tilpasses de enkelte brukerne og sakenes størrelse.

Ergoterapeutens rolle trekkes også frem som den viktigste aktører i kommunen. Både for å vurdere tilpasningsbehov, men også som et bindeledd opp mot Hjelpemiddelsentralen. Mye tyder på at Husbanken i sin kommunikasjon angående tilskudd til tilpasning i større grad bør rette kommunikasjonen direkte mot dem, enn å henvende seg til rådmannen/kommunens postmottak som er den formelle kommunikasjonskanalen.

Mulighetene til å etablere et godt fagmiljø rundt ordningen er dårligere i de små kommunene. For å utnytte ressursene best mulig, kunne små kommuner kanskje hatt nytte av å etablere et interkommunalt samarbeid. Vi er kjent med at det er gjort enkelte steder, men vi har ingen kunnskap om hvordan dette fungerer.

Det er også aktuelt å se etter uutnyttede potensial. Burde myndighetene for eksempel være tydeligere på at tilskuddet kan ha to positive virkninger? Både ved å bedre arbeidsforholdene til hjemmehjelpen og gjøre brukerne mer selvhjulpne. Erfaringene fra noen av kommunene tyder på det.

Den økonomiske behovsvurderingen har vært streng, men er myket noe opp de siste par årene. Det er etter vår oppfatning fortsatt et stykke igjen til at kommunene praktiserer vurdering slik Husbanken anbefaler. I Sverige, hvor

ordningen er rettighetsbasert og dermed ikke gjenstand for økonomisk behovsprøving, brukes ordningen mer aktivt.

En endring av ordningen i retning av den svenske modellen, vil bidra til økt bruk. Ut fra de samfunnsøkonomiske vurderingen vi har gjort, kan dette, dersom ordningen forvaltes rett, bidra til økt samfunnsøkonomisk nytte, men også til økt bruk på tiltak som ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

I den norske velferdsmodellen har vi sett en trend om økt rettighetsfastsetting. En av begrunnelsene, i tillegg til å sikre brukere tilbudet «de har rett på», er å få en mer lik praksis i hele landet. Ikke minst viktig i en situasjon med 428 kommuner som saksbehandler. Den siste større endringen i kommunens tjenestetilbud er rettighetsfastsetting av Brukerstyrt personlig assistent (BPA), som ble innført i år.

Vi har ikke noe klare anbefalinger for tilpasningstilskuddet i så måte, men vi ser ikke bort fra at en rettighetsfastsetting kan være en måte å håndtere en slik ordning på. Gjøres dette bør imidlertid myndighetene se på en rettighetsfastsetting i sammenheng med hvilke andre aktører som har ansvar. Vi tenker her ikke minst på oppgavefordelingen mellom stat og kommune, samt NAV Hjelpemiddelsentral sin rolle. Her skiller også Norge seg noe fra Sverige. Også aspekter som samhandlingsreformen, «eldrebølgen» og innføring av ny velferdsteknologi bør få betydning for hvordan man regulerer en slik ordning for fremtiden.

Referanse

Asplan Viak og Agenda Kaupang (2011): *Evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig.*

Boverket 2013:3: *Kommunernas handläggning av bostadsanpassningsbidraget – en undersökning av 33 kommuner.*

Boverket 2014:21: *Bostadsanpassningsbidragen 2013.*

Econ Pöyry-rapport 2009:106: *God praksis med starlån*

Flyvbjerg, Bent (2004): *Five misunderstandings about case research*.

Hjälpemedelinstitutet 2010 *Äldres boende – Bostadsanpassningsbidrag även för generell tillgänglighet*

NHO Service (2010): *Ressurs- og effektivitetsanalyse av kommunale helse- og omsorgstjenester, renhold og FDV – alle norske kommuner.* Notat

Peterson, Ingela (2011): *Vardagen efter bostadsanpassningar – forbatringar och hinder*. Arbetsterapeuten nr. 2

PWC (2012): *Moss kommune: Pris per brukertime – hjemmebaserte tjenester*

St. meld. nr. 23 (2003 – 2004): *Om boligpolitikken*

St. meld. Nr. 17 (2012–2013): *Byggje – bu – leve - Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*

Statskonsult-rapport 2006:8: Evaluering av Prosjekt Boligtilpasning - om sikring av hensiktsmessige løsninger for personer med tilgjengelighetsproblemer i egen bolig