Kommunal- og Regionaldepartementet

Evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig

Dato: 2011-05-18

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Kommunal- og Regionaldepartementet
Rapportnavn:	Evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig
Utgave/dato:	2011-05-18
Oppdrag:	525961 – Evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig
Oppdragsleder:	Oddny Grete Råd, tlf 90 61 76 61
Fag:	Analyse
Tema	Boligpolitikk
Leveranse:	Evaluering
Skrevet av:	Oddny Grete Råd, Odd Helgesen og Morten Stenstadvold

Asplan Viak AS www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak og Agenda Kaupang har på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført en evaluering av etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet. Frem til 2011 inngikk disse tilskuddene sammen med tilskudd til bygging av utleiebolig i post 75 Boligtilskuddet. Fra og med 2011 er tilskudd til bygging av utleieboliger skilt i en egen post.

KRDs kontaktperson har vært seniorrådgiver Per Erik Torp, og hos Husbanken har dr Per Åhrén fulgt arbeidet. Det har vært oppnevnte en referansegruppe som har hatt et møte underveis i arbeidet. Gruppen har vært sammensett av Kia Baardseth og Bård Ruud fra Oslo kommune og Jane Solvang fra Husbanken, region vest.

Vi takker for et konstruktivt og godt samarbeid med alle involverte i KRD, Husbanken og kommunene.

Evalueringen har vært utført av Odd Helgesen og Morten Stenstadvold i Agenda Kaupang, og Oddny Grete Råd i Asplan Viak, med sistnevnte som oppdragsleder

Sandvika, 18. mai 2011

Oddny Grete Råd
Oppdragsleder

Odd Helgesen

INNHOLDSFORTEGNELSE

Sammendrag, norsk og engelsk

1 Innledning 18

1.1 Bakgrunn....18

1.2 Formålet med evaluering av boligtilskuddet....18

1.3 Oppbygging av rapporten....20

2 Om evalueringen....21

2.1 Datakilder og datainnsamling 22

3 Tilskudd til etablering og tilpasning....24

3.1 Kort om etablerings- og tilpasningstilskuddet 24

3.2 Det formelle rammeverket for tilskuddsordningen....25

3.3 Tilskudd til etablering og tilpasning 2006-2010....28

3.4 Oppsummering....36

4 Vurdering av tilskuddsordningen 38

4.1 Krav til utforming av tilskudd....38

4.2 Mål og målgruppe for tilskuddsordningen....39

4.3 Tildelings- og beregningskriterier....42

4.4 Oppfølging av resultater og kontroll av bruken av midlene 44

4.5 Oppsummering....44

5 Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god måte? 46

5.1 Husbankens forvaltning av boligtilskuddet....46

5.2 Kommunenes forvaltning av boligtilskuddet....50

5.3 Oppsummering og vurderinger....67

6 Hvilke effekter har tilskuddet gitt?....69

6.1 Effekter av tilskuddsordningene 69

6.2 Oppsummering og vurderinger....78

7 Oppsummering og anbefalinger 80

SAMMENDRAG

Formål med evalueringen

Asplan Viak og Agenda Kaupang har gjennomført en evaluering av boligtilskuddet til etablering og tilpasning. Dette er den delen av tilskuddet som videretildeles til kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet har formulert tre hovedproblemstiller for denne evalueringen:

a) Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

b) Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god måte?

c) Hvilke effekter gir tilskuddet?

Som informasjonsgrunnlag for evalueringen er det blitt gjennomført analyser av Husbankens statistikk for boligtilskudd til etablering og tilpasning. Videre er det gjennomført dokumentanalyse av styrende dokumenter for ordningen. Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til kommunene, både de som tilbyr ordningen og de som ikke gjør det. Til slutt er det gjennomført dybdeintervju med saksbehandlere og ledere på Husbankens seks regionkontor, og med om lag 30 kommuner som forvalter ordningen (hovedvekt på de større kommunene).

Boligtilskudd til etablering og tilpasning

Boligtilskudd til etablering og tilpasning i bolig hadde i 2010 en tilsagnsramme (samlet kvote) på 414 mill kroner. Dette var 60 mill kroner (16 %) mer sammenlignet med 2005.

Tilskuddet er rettet inn mot fem typer tiltak a) Kjøp av brukt bolig, b) Nybygg, c) Utbedring, d) Spesialtilpasning av boligen for personer med nedsatt funksjonsevne, og e) Refinansiering, særlig i situasjoner der boligen er godt tilpasset et spesielt behov og hvor den beste løsningen er at husstanden får beholde boligen. Som det fremgår av navnet dekker tilskuddsordningen to ulike formål, hhv (*ny)etablering* i egen eid bolig og *tilpasning av nåværende* bolig. Målgruppene er noe ulike. For etableringstilskuddet er målgruppen bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, funksjonshemmede og andre spesielt vanskeligstilte. For tilpasningstilskuddet skal det vektlegges at noen i husstanden har behov for spesialtilpasning for å kunne fungere i boligen[1].

Antall tilskudd til etablering har med noen unntak vært ca 1 500 saker per år. Tilpasningstilskuddet nærmer seg en halvering i løpet av en femårs periode og hadde 1850 saker i 2010. Tilskuddsbeløpet har i gjennomsnitt økt for begge tilskuddene. Alle kommunene som er dybdeintervjuet rapporterer om svært stor etterspørsel etter tilskuddsmidlene.

I og med at de boligsosiale utfordringene er størst i de største bykommunene, er det ikke overraskende at omtrent halvparten av tilskuddsmidlene er brukt i de 13 kommunene med over 65 000 innbyggere. Storparten av kommunene med mer enn 10 000 innbyggere forvalter de to tilskuddene, mens bare en av tre kommuner med mindre enn 3000 innbyggere tilbyr ordningen. For etableringstilskuddet forvalter de fleste kommuner kun et fåtall tilskudd per år. 25 kommuner forvaltet mer en 10 saker i 2010, hvor Oslo alene hadde 210 saker.

[1] Jf Retningslinjer for boligtilskuddet fra Husbanken, HB 8.B.1, datert 14. oktober 2010.

Dette gir et bilde av at mange kommuner forvalter ordningen, men relativt få har et visst omfang av saker per år.

Perioden sett under ett tyder på at det i liten grad har foregått en spissing i form av at vesentlig færre kommuner tar del i ordningen eller at de større kommunene forvalter en større andel av tilskuddsmidlene.

Hvem får tilskudd?

Den klart største mottakergruppen av etableringstilskudd[2] er det som i Husbankens rapporteringssystem er definert som *førstegangsetablerere*, dernest følger *økonomisk vanskeligstilte*. Samtidig brukes etableringstilskuddet i mindre enn 20 prosent av sakene hvor det også gis startlån til disse to gruppene. Begge nevnte grupper kan betegnes som generelle og kan romme mange typer mottakere. Omfanget av saker til de øvrige mottakergruppene er relativt beskjedent (rus, rus og psykiatri, funksjonshemmede barn, flyktinger).

Statistikken viser at det er forskjeller mellom mottakere av startlån versus de som mottar både startlån og etableringstilskudd. I korte trekk er Husbankens finansieringsgrad langt høyere i saker hvor både etableringstilskudd og startlån inngår. For begge finansieringspakkene inngår ofte barn i husholdningene (om lag halvparten). Når både tilskudd og startlån inngår i finansieringen, er mottaker oftere enslige med barn. Generelt slår startlånet inn på et høyere inntektsnivå sammenlignet med når etableringstilskuddet også inngår i finansieringen. Dette er som ventet og etter intensjonene. I 2009 var gjennomsnittsinntekten til mottakere av startlån 44 prosent over gjennomsnittsinntekten til mottakere av både startlån og etableringstilskudd. Men her bør nevnes at variasjonene er store. Det er ikke vanlig å motta bostøtte sammen med startlån og etableringstilskudd. Det skjer i 27-28 prosent av tiltakene. Likevel skjer det for en langt større andel enn for mottakere av bare startlån. Aldersammensetningen er også noe forskjellig for de to finansieringene. For startlån utgjorde aldersgruppen under 35 år en større andel sammenlignet med tilsvarende for tilskudd/startlån. Motsatt gjelder for aldersgruppen 36-59 år.

Statistikken viser med andre ord flere forskjeller mellom mottakerne av startlån og mottakerne av både startlån og etableringstilskudd. Dybdeintervjuene gir imidlertid grunn til å tro at mottakers inntektsnivå kombinert med boligpriser er avgjørende for hvilken finansieringspakke som velges, og at kjennetegnene beskrevet over dermed mer er en grov beskrivelse av grupper på ulike inntektsnivå.

Utformingen av tilskuddsordningen

Statlige tilskuddsordninger skal utformes i tråd med kravene i statens økonomiregelverk samt andre statlige bestemmelser. Blant annet skal en tilskuddsordning være utformet med egne mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og beregningsregler, samt oppfølging og kontroll. Disse skal være nedfelt i eget skriftlig regelverk for ordningen. Tilskuddsordningens utforming er evaluert i forhold til dette.

På bakgrunn av bestemmelsene i statens økonomiregelverk, stiller vi spørsmålet om videretildelingsmidlene til kommunene er å anse som en stønad og ikke et tilskudd. Dette

[2] Dette er hentet fra Husbankens statistikk som viser antall saker hvor etableringstilskuddet gis sammen med startlån.

begrunner vi med i følge veilederen[3] er bevilgninger under post 70-89 som tilfaller privatpersoner normalt å regne som en stønad, med visse unntak for tilskudd rettet mot næringsvirksomhet og i yrkessammenheng. I praksis er den største forskjellen mellom stønad og tilskudd at det for førstnevnte settes mindre krav til rapportering fra mottaker, og dermed mindre krav til forvalters oppfølging av dette. En nærmere avklaring av dette kan eventuelt drøftes med SSØ[4].

Husbanken er tydelig i sin rolle som kompetanse- og kunnskapsbank i det boligsosiale arbeidet. I et forpliktende partnerskap med kommunene ønsker banken å jobbe helhetlig mot kommunene, der alle økonomiske virkemidler inngår i verktøykassen sammen med kompetansevirkemidler, og eventuelle juridiske virkemidler. Etter vår vurdering er det en utfordring å kople denne tilnærmingsmåten med kravene som tilligger ordningen for etablerings- og tilpasningstilskuddet. Det er eksempelvis vanskelig å følge et målhirarki for etableringstilskuddet ut gjennom kjeden av styrende dokumenter, slik det er i dag. Motsatt vei er det vanskelig å følge kriteriene for måloppnåelse tilbake til hovedmål 2 i boligpolitikken. Økonomiregelverket krever imidlertid at hovedelementene, deriblant mål og kriterier for måloppnåelse, i utformingen av en tilskuddsordning skal kunne knyttes til bruken av tilskuddet spesielt.

Det er mange ansatte i kommunene med solid erfaring innen det boligsosiale området. Likevel vil det styrke kommunens arbeid om flere kommuner utarbeider egne behovskartlegginger brukt som strategisk grunnlag for søknadsbehandlingen. Dette selv om den store søkermassen i forhold til de økonomiske rammene uansett sørger for søkere godt innenfor målgruppen for ordningen. Det man går glipp av uten en behovskartlegging er et grunnlag for å prioritere og å jobbe strategisk og helhetlig i forhold til kommunens utfordringer. Husbankens arbeid gjennom regionale utviklingsprogram vil trolig styrke dette området i det boligsosiale arbeidet.

Målgrupper i retningslinjene er ikke entydig med målgruppene definert i rapporteringssystemet StartRap. Videre er kategoriene hvor de fleste sakene er registrert så generelle at det er vanskelig å få informasjon om hvem disse er. Eksempelvis blir halvparten av tilskuddene til etablering rapportert under kategorien ”Økonomisk vanskeligstilt”. Denne kategorien er så generell at den rommer de fleste kjennetegn for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Tildelingskriteriene består både av kriterier som gir grunnlag for avgrensninger av aktuelle tilskuddsmottakere og beregningsregler som angir avgrensning av aktuelle mottakere. For etableringstilskuddet er mottakers betjeningsevne avgjørende, når tilskuddet brukes sammen med startlån. Selv det også gis etableringstilskudd uten at det samtidig gis startlån, kan de med svært lave inntekter falle utenfor ordningen. Dette gjelder også mottakere med usikker inntekt, eksempelvis mottakere av arbeidsavklaringspenger fra Nav.

Det spesielle ved etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet i motsetning til de fleste andre statlige tilskudd, er regelen om at de skal nedskrives. Flere større kommuner har argumentert for at denne nedskrivningsregelen bør tas bort. En tilbakebetaling av

[3] Jf Veileder *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*, Finansdepartementet, 2008.
[4] Asplan Viak har vært i dialog med Statens senter for økonomistyring for å klargjøre grensegangene mellom tilskuddsordninger og stønadsordninger. I dialogen ble verken ordning eller oppdragsiver for denne evalueringen nevnt.

etableringstilskuddet ved salg eller annen overdragelse, vil gi kommunene anledning til å bruke disse tilskuddsmidlene på nytt til nye mottakere i målgruppen. Noen trekker frem forskjellsbehandlingen det kan medføre at relativt store tilskudd overføres til en husstand, mens en annen i nesten like vanskelig situasjon ikke får samme mulighet. Det hevdes vider at tilskuddenes formuesoppbyggende effekt ikke er hensikten med ordningen som derimot er å sette husstander i stand til å skaffe seg en egen bolig eller bli boende i egen bolig. Denne evalueringen gir ikke grunnlag for å ta stilling til om dette bør gjennomføres, og er kanskje når alt kommer til alt, et politisk verdispørsmål.

Forvaltning av ordningen

I denne delen av evalueringen er Husbanken og kommunene evaluert i forhold til de ulike rollene disse har i forvaltning av tilskuddsordningen, slik Kommunal- og regionaldepartementet har beskrevet dette i kravspesifikasjonen for denne evalueringen.

Evalueringen viser etter vår vurdering at Husbanken har kommet fram til modeller og prosedyrer for fordeling av boligtilskuddet til kommuner som anses som rimelig sett fra de fleste kommuners side. Hovedtyngden av tilskuddet tildeles mellomstore og store kommuner. Hovedtyngden av målgruppen for boligtilskuddet befinner seg innenfor disse kommunene, og Husbanken har i tråd med dette valgt å prioritere bruken av tilskuddsmidlene der behovet er størst. Husbanken blir imidlertid kritisert av kommunene for å tildele tilskuddet for sent i budsjettåret. Når statsbudsjetter vedtas i midten av desember, bør det være mulig å komme fram til ordninger som sikrer at kommunene får tilsagn om tilskuddsmidlene før 1. april.

Undersøkelsene viser at kommuner med behov for opplæring og veiledning fra Husbankens side får hjelp. Saksbehandlere og rådgivere ved Husbankens regionskontorer blir i denne forbindelsen beskrevet som rutinerte og godt kvalifiserte ressurspersoner for kommunene. De største kommunene er mer selvhjulpne og ber i mindre grad om bistand fra Husbankens regionkontorer.

Rapporteringskravene som Husbanken pålegger kommunene gir god informasjon om hva slags tiltak som har fått støtte og hvilke beløp som gis i tilskudd. Det kommer også frem hvilke målgrupper som tilskuddsmottakerne tilhører, men noen av disse er av generell karakter og gir dermed lite nyansert informasjon om mottakerne. Kategoriseringen i rapporteringen er heller ikke gjensidig utelukkende. Det innhentes ikke informasjon om effektene av boligtilskuddet. Etter vår vurdering representerer disse forholdene en svakhet ved Husbankens gjennomføring av forvalterrollen og som vi anbefaler blir forbedret.

Etterspørsel etter boligtilskuddet er langt høyere enn de årlige tildelingene som fastsettes av Stortinget. Dette setter kommunene i en vanskelig situasjon når det gjelder ivaretakelse av kravet om at tilskuddet skal nå fram til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne. Undersøkelsen har vist at kommunene derfor velger å være tilbakeholdne med å markedsføre boligtilskuddet når de vet at midlene ikke er tilstrekkelig for å dekke de søknadene som allerede kommer inn. Det legges ut informasjon på kommunenes hjemmesider og det settes inn annonser om boligtilskuddet i lokalavisene hvert år, men det tas ikke aktivt kontakt med søkerne. Det overlates til søkerne å melde seg selv eller til at de blir henvist til saksbehandlerne for boligtilskuddet via andre tjenester i kommunen. For mange kommuners vedkommende synes dette å være en praktisk tilpasning til en situasjon der etterspørsel etter tilskuddet er langt større enn tildelte rammer.

Kommunene synes å ha gjennomarbeidede prosedyrer for behandling av søknadene om boligtilskudd. Kommunene oppgir at de følger reglene i forvaltningsloven. Vi har imidlertid registrert at Husbankens råd om å forene kreftene på det boligsosiale området ikke kommer til anvendelse i alle kommuner. I noen store kommuner vil man således finne at startlån og boligtilskudd behandles ett sted, bostøtte et annet sted og at arbeid med boligsosial handlingsplan for kommunen er lagt til et tredje sted. Organiseringen synes fragmentert og man makter ikke å jobbe med de boligsosiale utfordringene på en planmessig måte.

Selv i relativt store kommune er det gjerne bare et fåtall saker per år. Dette fører til at det kun er en saksbehandler som jobber med søknadsbehandlingen, eventuelt som en av flere arbeidsoppgaver. Dette har gitt oss grunn til å reise spørsmål om dette innebærer en risiko for kvaliteten på gjennomføring av kommunenes forvaltningsoppgaver. Det kan reises spørsmål om boligtilskuddsordningen kan administreres på en annen måte, bl.a. for å sikre kvaliteten i behandlingen i kommuner som kun har et fåtall saker til behandling hvert år. Interkommunale samarbeidsløsninger har vært nevnt som et mulig tiltak i denne sammenheng.

Avslag av søknad har som oftest sammenheng med at kommunens tilskuddsrammer er for lave, at søker ikke tilhørte målgruppen, at søknaden falt utenfor boligtilskuddets formål, eller manglende betalingsevne hos søker. Vi har ikke informasjon om avslagsprosenten innen hver av tilskuddene.

Hvilke effekter gir tilskuddsordningen?

Et kjernespørsmål er om man når de målene tilskuddet er ment å skulle realisere. Grunnlaget for effektvurderingene bygger på Husbanken og kommunenes vurderinger av dette. Det har ikke vært innenfor evalueringens rammer å innhente informasjon fra mottakerne av tilskuddene.

Kommunene og Husbanken har lite kunnskap om hvilken effekt tilskuddene har for målgruppen. Hvordan har det eksempelvis gått med brukerne fem år etter at tilskuddet ble gitt? Pr i dag har verken Husbanken eller kommunene noen systematisk oversikt over dette. Dette betyr likevel ikke at kommunene mangler kunnskap om effekter. I mange av de små kommunene har en i realiteten god oversikt over både målgruppen og tilskuddmottakerne, men en gjennomfører ikke systematiske kartlegginger av effekter i forhold til tilskuddsordningen. Et viktig forbedringspunkt i Husbankens og kommunenes forvaltning av boligtilskuddet kunne derfor være at Husbanken tar ansvar for utvikling av et evalueringsopplegg til hjelp for kommunenes kartlegging av effektene av boligtilskuddet og hvordan det har gått med brukerne.

Tilskudd til tilpasning har først og fremst husstander med egen bolig som målgruppe. Ordningen skal bidra til disse skal kunne fortsette å bo i boligen. Dette skjer gjerne gjennom enklere tilpassningstiltak. Fra spørreundersøkelsen og intervjuene ser vi at grupper som denne ordningen oppfattes å ha effekt overfor er hustander hvor medlemmer har nedsatt funksjonsevne som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Den brukes også i noen grad overfor funksjonshemmede. Vi ser særlig at den brukes overfor eldre med nedsatt funksjonsevne. Motivasjonen her er ofte at en gjennom tilpasninger av bolig kan bidra til at mottaker av tilskuddet kan bo lenger i egen bolig, noe som også reduserer kommunens utgifter gitt at alternativet for mottaker ville være institusjonsplass eller omsorgsbolig. Tilskuddet brukes dermed som et virkemiddel i forhold til å tilby bistand på lavest effektive

omsorgsnivå (LEON). Det oppfattes således som en vinn-vinn situasjon fra mottakler og kommunen.

Den største utfordringen for etableringstilskuddet er at omfanget er lite samtidig som den kommende eldrebølgen tilsier at behovet vil øke sterkt i framtiden. Dette betyr at det blir stadig vanskeligere å nå opp i konkurransen om midlene selv om man er godt innenfor målgruppen. Det kunne derfor være ønskelig å vurdere ordningens omfang, og/eller se ordningen i sammenheng med andre tiltak på området, for eksempel tilskudd til bygging av omsorgsboliger og tilskudd som gis fra NAV i forhold til tilpassning og hjelpemidler.

Mange er av den oppfating at økt bruk av tilpasningstilskuddet vil kunne føre til at flere eldre blir boende lenger i egen bolig ved hjelp av enkle tiltak for tilpasning av boligen. Det er lite kunnskap om hvilke effekter man eventuelt kunne ha oppnådd ved økt bruk av tilpasningstilskudd i kommunene. En nytte-/kostnadsanalyse vil kunne gi bedre og mer sikker kunnskap om disse sammenhengene.

Forbedringspotensial for ordningen – sett fra kommunenes ståsted

Alt i alt har evalueringen vist at tilskuddsordningen er viktig for å skaffe og sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Ordningen er avgjørende som toppfinansiering til startlån.

I dybdeintervjuene ble kommunene bedt om å vurdere forbedringspotensialet for ordningen. Alle er samstemte om at de økonomiske rammene for ordningen bør økes sett i forhold til målet for ordningen spesielt og det boligsosiale arbeidet generelt. Ordningen fungerer godt for de som får tilskudd, men knappe rammer gjør at husstander med omtrent like store utfordringer ikke når opp i konkurransen om midler. Flere kommuner ønsker ny vurdering av nedskrivningsreglene for ordningen. Bedre kategorisering av målgruppen i styringsdokumenter og i rapporteringssystemet vurderes som viktig for å bedre vurdere måloppnåelse. I forlengelsen av dette er det også behov for bedre dokumentert kartlegging av omfang og sammensetning av målgruppen på kommune- og/eller regionnivå. God målstyring på grunnlag av mest mulig innsikt i behovene, vil legge grunnlag for å jobbe enda mer kompetansebaser på området. De største kommunene ønsker et storbynettverk velkommen. Veiledning fra Husbankens erfarne medarbeidere gis gode tilbakemeldinger. Noen ønsker seg mer av dette, spesielt etter hvert som det utmåles større tilskuddsbeløp, andre etterspør kompetansehevende tiltak innen for eksempel lovverket, ikt samt rådgivning av en relativt sammensatt og krevende kundegruppe.

SUMMARY

The purpose of the evaluation

Asplan Viak and Agenda Kaupang have conducted an evaluation of the Norwegian State Housing Banks housing grant. The purpose of the grant is to assist especially disadvantaged households to obtain suitable homes or to improve their current home, according to their needs. The Ministry of Local Government and Regional Development has formulated three main questions for this evaluation:

a) Is the grant sufficiently well designed?
b) Is the management of the grant being executed properly?
c) What are the effects of the grant?

The evaluation is based on several data sources. We have analyzed the Norwegian State Housing Banks own statistics about the use of the grant, and analysed relevant policy documents. An online survey has been conducted, aimed at municipalities, including both those who offer the grant and those who do not. Finally, we conducted semi-structured interviews with officers and managers of the Norwegian State Housing Bank's six regional offices, as well as representatives of approximately 30 municipalities offering the grant (focusing on the larger municipalities).

The housing grant to assist especially disadvantaged households to obtain and maintain acceptable homes

In 2010 the grant to assist especially disadvantaged households to obtain and maintain acceptable homes had a total allotment of 414 million NOK. This is an increase of 60 million (16%) NOK since 2005.

The grant can be used for five main categories of measures a) Purchase of existing housing, b) Construction of new housing, c) Repairs and maintenance d) Adaptation of housing for persons with disabilities, and e) Refinancing, (usually in situations where the property is well adapted to a particular need and where the best solution is for the household to keep the property). The grant therefore serves two different purposes, the procurement of (new) self-owned housing and adaptation of existing housing.

Beneficiary groups are somewhat different for the two purposes of the grant. For the grant to obtain housing the beneficiaries are usually homeless, drug addicts, refugees, disabled and other particularly disadvantaged groups. The adaptation grant is targeted for households in which a member of the household has need for special adaptations in order to function properly in their home. [5]

The number of grants to obtain housing has, with some exceptions, been about 1.500 grants per year since 2005. The number of adaptation grants has diminished from about 3.400 in 2005 to 1.850 in 2010. The average size of the grant has increased for both types of grant during the period. Interviews with municipal officials all report that there is still a large unfilled demand for these types of grants.

[5] See *Retningslinjer for boligtilskuddet fra Husbanken, HB 8.B.1*, dated october the 14th 2010.

Bearing in mind the fact that social housing challenges are more severe in the largest urban municipalities, it is not surprising that about half of the grant funds are used in the 13 largest municipalities. The majority of municipalities with more than 10.000 inhabitants offers the grant to their inhabitants, while among municipalities with less than 3.000 inhabitants, only one out of three offer the grant. Most of the municipalities offering the establishment grant have only a few number of cases (>10) each year. 25 municipalities had more than 10 cases in 2010, where Oslo alone had 210 cases. This illustrates that many municipalities offer the grant, while relatively few municipalities administer more than ten cases a year.

Who are the beneficiaries of the grant?

By far the largest recipient group of the grant to obtain housing, is the group defined as “first time buyers” in the Norwegian State Housing Bank's reporting system, the group defined as “economically disadvantaged” comes second. [6] Correspondingly, the grant to obtain housing is used in less than 20 percent of the cases where there is also provided start-up loan to the two groups mentioned above.

Both categories – “first time buyers” and “economically disadvantaged” – can be described as general and, thus, cover a wide spectrum of beneficiaries. The number of grants to the other groups in the Norwegian State Housing Bank's reporting system, are relatively few (disadvantaged due to substance abuse, substance abuse and mental health, disabled children, refugees).

Our statistical analysis find significant differences between recipients of start-up loan versus those who receive both start-up loan and grants to obtain housing. To summarize, the Norwegian State Housing Bank's total funding is much higher in cases where recipients receive both the grant to obtain housing and start-up loan. Recipients in these cases are often single parents with low income. When start-up loan is the sole source of finance, the level of income of the recipient is usually higher. This is as expected and in accordance with the scheme’s intentions.

In 2009, the average income of recipients of the start-up loan was 44 percent higher than the average income of recipients of both start-up loan and grant to obtain housing. It is not common to receive a housing allowance in addition to start-up loan and grant to obtain housing. It occurs in 27-28 percent of the cases, but it happens for a far larger proportion than for recipients of start-up loan only. The age dimension is also somewhat different for the two types of financing – start-up loan versus start-up loan and grant. The age category “under 35” accounts for a higher share of the total amount among those receiving start-up loan compared to those receiving both start-up loan and grant. The opposite goes for the age category 36-59 years.

Thus, our statistical analysis finds several relevant differences between the receivers of start-up loan and the receivers of both start-up loan and the grant to obtain housing. Findings from our interviews however, indicate that the receivers level of income as well as real estate prices play a significant role when choosing between the two types of financing. Therefore,

[6] This is based on the Norwegian State Housing Banks statistics showing cases where the establishment grant is given together with start up-loan (*startlån*).

the characteristics described above, must first and foremost be regarded as an abstract description of groups with different levels of income.

The design of the scheme

Governmental grant schemes are to be designed in accordance with the requirements of the state's financial regulations, as well as other government regulations. A grant scheme shall be designed with its own goals, criteria for measuring goal achievement, selection criteria and calculation rules, as well as monitoring and control. These should be grounded in an set of rules specific for that scheme. The design of the grant scheme is evaluated in relation to these criterias.

On the basis of the provisions of the state's financial regulations, we question whether further grant funds to municipalities are to be regarded as an allowance rather than a grant. We justify this by referring to the government guidelines which states that grants under state budget chapters 70-89 given to private persons are to be regarded as an allowance, with certain exceptions for grants aimed at business and professional contexts. In practice, the main difference between allowances and grants is that the reporting requirements for the receiver are less strict for the former than the latter. The requirements are consequently less strict for the administrative monitoring of an allowance. We suggest that a further clarification of this issue should be discussed with Norwegian Government Agency for Financial Management (*SSØ*). [7]

The Norwegian State Housing Bank is clear in its role as a knowledge- and competence bank
in the social housing sector. In a committed partnership with the municipalities the bank wants to have a broad approach towards the municipalities with regards to housing policy, in which financial measures, measures to improve competence, and judicial instruments are wieved as parts of a comprehensive approach. In our opinion it seems to be a challenge to link this approach with the requirements of the grants to obtain housing and adaptation. I.e., it is hard to see a clear goal hierarchy for the grant throughout the stream of policy documents. Likewise, it is also hard to see a common thread from the criteria for goal achievement of the grants back to the main goals of the national housing policy. But according to the state’s economy regulations it such a link must exist, linking the main elements of the grant, including goals and criteria for goal achievement, to the actual use of the grant.

Many municipal employees have solid experience within the social housing field. Still, it would strengthen the quality of the municipalities’ work if more municipalities conducted their own surveys of housing needs within the municipality, and used this as a strategic base for assessing applications for grants. Better surveys would make it easier for the municipalities to be strategic in their social housing policy, as well as adjusting it to the municipality’s actual demands. Regional development programs currently conducted by the The Norwegian State Housing Banks will most likely strengthen this area of the social housing field.

[7] Asplan Viak has had discussions with SSØ on how to clarify the bordelines between grant schemes and allowance schemes.

The target groups in the guidelines for the grants are not consistent with the target groups defined in the Housing Bank reporting system *StartRap*. Furthermore, the categories where most cases have been registered are so general that it is difficult to extract useful information about the applicants. For example, half of the receivers of the establishment grant are reported under the category "Economically disadvantaged". This category is so general that it covers most of the characteristics of the disadvantaged in the housing market.

The criteria used when awarding grants includes criteria that delineate grant recipients and calculation rules for the amount granted. When the grant to obtain housing is used in conjunction with start-up loan the recipient's ability to service the start-up loan is crucial. Although the grant to obtain housing can be given without providing start-up loan at the same time, there is a risk that those with very low income will fall outside of the scheme. This also applies to recipients with uncertain income, such as recipients of work clarification allowance from the Norwegian Labour and Welfare Administration.

A specific characteristic for the grant to obtain housing and the grant for adaptation, compared to other governmental grants, is the rule that grants given through the scheme shall be written down over time. Several large municipalities have argued that this rule should be abolished. A refund of the grant to obtain housing from the sale of the property (or other type of acquisition), will give local authorities the opportunity to reuse these funds for new recipients within the target groups. The current situation can have the effect that relatively large grants are given to a household, while another household in an almost equally difficult situation will not be given the same opportunity. Furthermore, it is claimed that the wealth-increasing effect for the recipients of the grant is not in accordance with the intention of the scheme. The schemes intention is rather to make households capable of acquiring their own house/apartment, or to be able to stay in their own house/apartment. This evaluation provides no basis for deciding whether the rule regarding the writing down of grants should be changed or not. The question might also, rightfully so, be said to be a politically value-based question.

Management of the scheme

In this part of the evaluation the Norwegian State Housing Bank and the municipalities are evaluated in relation to the different roles they have in the management of the scheme.

Most of the municipalities agree that the Norwegian State Housing Bank have provided them with reasonable models and procedures for the allocation of housing grants. The bulk of the grant is allocated by medium large and large municipalities. The bulk of the target group for housing grants lives in these municipalities, and the Norwegian State Housing Bank has correspondingly decided to prioritize the use of grant funds where the need is judged to be greatest. However, the Norwegian State Housing Bank is being criticized by local authorities for allocating the funding too late in the fiscal year. As state budgets are accepted in mid-December, it should be possible to find arrangements which ensure that the municipalities receive the grant funding before the 1st of April the following year.

Our findings indicate that the municipalities who have specific needs for training and guidance from the Norwegian State Housing Bank get the assistance they need. Officers and

advisors at the Norwegian State Housing Bank regional offices are described by the municipalities as experienced and well qualified. The larger municipalities are to larger extent self-sufficient compared to the smaller municipalities.

The reporting requirements that the Norwegian State Housing Bank impose on the municipalities provide good information about which groups that have received grants and the amounts given. It also highlights what target groups the grant recipients belong to, but some of these groups have a rather general scope, as already mentioned, and therefore provides little information about the recipients. Also, the categorization of recipients in the reporting is not mutually exclusive. Information about the effects of the housing grant is not being collected. In our opinion, the aspects mentioned above represent a weakness in the Norwegian State Housing Banks execution of its manager role.

The demand for housing subsidy is much higher than the annual awards set by the Parliament. This puts the municipalities in a difficult situation when it comes to safeguarding the requirement that the grant shall be given to the right users/grant recipients. Our survey has shown that a common strategy among the municipalities to overcome this challenge is to be reluctant in informing the inhabitants about the housing grant. Information is given on the municipalities' website and the grant is occasionally advertised in local newspapers, but the municipalities do not take a very active role towards the applicants. It is left to the applicants themselves to report their interest, alternatively they are given information about the housing grants by other services in the municipality. This seems, for many municipalities, to be a practical adjustment to a situation where the demand for the grant is by far larger than the available funds (from the Parliament).

The municipalities seem to have established procedures and guidelines for processing applications for housing grants. The municipalities say that they follow the Public Administration Law. However, we note that the Norwegian State Housing Bank advice to place the social housing area under one organisational umbrella is not being followed in all municipalities. Thus, in some large municipalities we find that start-up loan and housing grants are treated in one department, housing allowances somewhere else and that the management of the municipal housing policy plan is placed in another department. The organization appears fragmented and these municipalities are unable to work with the social housing challenges in a systematic way.

Even in relatively large municipalities, there are usually only a few grants given per year. This means that only one officer works with the application process, and quite often this is only one of several tasks for that officer. This has given us reason to question whether this implies a risk regarding the quality of the execution of the municipality's administrative tasks. Furthermore, can the housing scheme be managed in a different way in order to ensure the quality of treatment in municipalities that have only a small number of applicants each year? Inter-municipal collaboration solutions have been mentioned as a possible measure in this context.

Rejection of the applications is normally related to the fact that the municipality's funding budget are too low, that the applicant does not belong to the target group, that the application fell outside of the grants purpose, or that the applicant lacks the ability to pay. We have no information on the rejection rate within each of the types of grant.

What are the effects of the grant?
A core question is whether the grant meets the goals they are intended to realize. The basis for effect assessments are based on the Housing banks and municipalities views. It has not been within the evaluation framework to obtain information from the recipients of the grants. Municipalities and the Housing Bank have little knowledge about the impact the grants have for the recipients of the grants. How has the recipients fared, for example five years after the grant was given? At present, neither the Housing Bank nor the municipalities have any systematic overview of this. This does not mean that municipalities lack knowledge about the effects. Many small municipalities have a good informal overview of both the target groups and grant recipients, but conduct no systematic surveys of the effects in relation to the scheme. An important point of improvement in the Housing Bank and municipalities management of the grants could therefore be for the Housing Bank to take responsibility for developing an evaluation plan to help local government mapping of the effects of the grant for the recipients.

Recipients of grants for adaptation are primarily households who own home. Grants form the scheme will make them able to continue living there. Grants are given to simple adaptation measures i.e. the removal of doorsteps, relocating of bathrooms etc. From the survey and the interviews we see that the groups that this scheme is perceived to be most effective for are the families on which the members have disabilities or who are in a difficult economic situation. It is also used in some degree to the disabled. We see in particular that it is used to older people with disabilities. The motivation here is often that one through adjustments in housing can help the recipient of the grant to stay longer in their own home, rather than moving to a municipal care home or municipal housing. This reduces municipal costs. The grant is used therefore as an instrument in relation to providing assistance at the lowest effective level of care. It thus perceived as a win-win situation for the recipients and the municipality.
The biggest challenge for the grant for adaptation is that the amount is small while the increasingly aging population means that demand will increase in the future. This means that it becomes increasingly difficult to fro applicants actually to receive a grant even if they are well within the target group. It would therefore be desirable to assess the scheme's scope, and / or see the scheme in conjunction with other measures in the area, such as grants for construction of homes with care and grants provided by the Norwegian Labour and Welfare Administration in relation to adaptation and assistive devices.
Many people have the perception that increased use of grants for adaptation could lead to more elderly living longer in their own home. There is little knowledge about what effects might be achieved if the grant is used in this manner. A cost/benefit-analysis would be able to provide better and more accurate knowledge about these relationships.

Improvement of the scheme - seen from the municipal perspective
All in all, the evaluation has shown that the scheme is essential to obtain and secure appropriate housing for the disadvantaged in the housing market. The scheme is essential in providing supplementary financing for the start-up loan.
In-depth interviews the municipalities were asked to consider the potential for improvement for the scheme. All agree that the funding of the scheme should be increased in view of the goals of the scheme in particular and the social housing services in general. The scheme works well for those who get grants, but lack of funding creates a situation where households

with roughly the same challenges are in competition for grants. Many of municipalities want new rules for writing down grants given under the scheme. Better categorization of the target group in the key documents and the reporting system is considered essential to better evaluate the achievement of objectives. Furthermore there is also a need for better surveys of the extent and composition of the target groups at the municipal and / or regional level. Good performance management based on the best insights into the needs of the target groups will provide a basis for a more knowledge based policy. The largest municipalities would also welcome the establishment of network for metropolitan municipalities. Advice from the Housing Bank's experienced staff is given good feedback. Some people want more of this, especially in view of the increasing size of the average grants, others wish for better training in legislation, the use of IT, well as better training in the counselling of a relatively complex and demanding client group.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Det er en klar intensjon i St meld nr 23 Om boligpolitikken (2003-2004) at flere vanskeligstilte skal kunne bo i egen bolig. Det er derfor et av regjeringens hovedmål å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og hjelp dem til å bli boende i disse. Dette er fulgt opp i de årlige tildelingsbrevene fra Kommunal- og regionaldepartementet hvor økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet ønskes nådd gjennom en tredelt satsing på a) økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet, b) økt boligsosial kompetanse i kommunene og c) økt boligsosial aktivitet i kommunene.

Disse tre satsingsområdene representerer en helhetlig tilnærming for å nå innbyggere som av ulike årsaker trenger hjelp til å etablere seg i boligmarkedet. Ved å målrette de ulike økonomiske virkemidlene deriblant deler av boligtilskuddet, skal Husbanken og kommunene legge til rette for at bostedsløse og de som står i fare for å bli det, skal kunne eie sin egen bolig. Videre skal Husbanken inngå strategisk samarbeid med kommuner for å øke den boligsosiale kompetansen hos kommunene som grunnlag for å løse sine boligsosiale utfordringer. Her er både kompetansetilskuddet og Husbankens boligsosiale utviklingsprogram sentrale virkemidler. Sist skal kommunene med støtte fra Husbanken, øke den boligsosiale aktiviteten i kommunene. Dette skal gjøres både ved å utarbeide boligsosiale handlingsplaner forankret i kommunens øvrige planer, og ved å tilby et bredt spekter av kommunale utleieboliger, samt ved å målrette bruken av de økonomiske virkemidlene.

Evalueringen omhandler den delen av boligtilskuddet som videretildeles til kommunene, dvs etableringstilskudd og tilpasningstilskudd. Frem til og med 2010 inngikk disse to tilskuddene i samme tilskuddsordning som tilskudd til utleieboliger under *post 75 Boligtilskudd til etablering, tilpasning og utleieboliger.* Fra 2011 har budsjettposten fått nytt navn; *post 75 Tilskudd til etablering og tilpasning av boliger*. Fra samme år er tilskudd til utleieboliger flytte til en egen post, *post 76 Tilskudd til utleieboliger.* Som for tidligere år består post 75 også av tilskudd til utredning og prosjektering til husstander med behov for spesialtilpasning, tilstandsvurdering av sameier og borettslag, konsulentbistand i forbindelse med prosjektering av heis i eksisterende bygg, samt til tapsfond for kommuner som forvalter startlånordning.

Det boligpolitiske ansvaret er forankret i Kommunal- og regionaldepartementet. Husbanken er statens sentrale gjennomføringsorgan i boligpolitikken og disponerer de økonomiske virkemidlene. Samtidig har kommunene et ansvar for å sikre vanskeligstilte en bolig. Utfordringen for nasjonale myndigheter er å legge til rette for at kommunene skal ha de beste mulighetene for å ivareta dette ansvaret.

1.2 Formålet med evaluering av boligtilskuddet

Kommunal og regionaldepartementet har formulert tre hovedproblemstiller for denne evalueringen. Disse er a) evaluering av tilskuddsordningens utforming, b) forvaltning av ordningen samt c) hvilke resultater og effekter den gir:

a) Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?
Boligtilskuddets utforming fremgår av *Forskrift om boligtilskudd fra Husbanken*, jf HB 8.A.2 av 1. januar 2005, sist endret 19. mars 2010[8], og av *Retningslinjer for boligtilskuddet i Husbanken*, jf HB 8.B. av 14. oktober 2010. Disse blir utdypet i de årlige tildelingsbrevene fra KRD, samt i Husbankens egne førende dokumenter. I tillegg har enkelte kommuner egne strategiske dokumenter tilpasset lokale utfordringer og behov. Statlige tilskuddsordninger skal utformes i tråd med kravene i statens økonomiregelverk samt andre statlige bestemmelser, og tilskuddsordningen er derfor evaluert i forhold til dette.

b) Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god måte?
I denne delen av evalueringen er Husbanken og kommunene evaluert i forhold til de ulike rollene disse har i forvaltning av tilskuddsordningen. Begge aktørene skal ivareta formålet med tilskuddsordningen og sørge for at de konkrete mål som er fastsatt blir gjennomført på en trygg og profesjonell måte. Husbankens[9] fremste roller i forvaltning av boligtilskuddet er knyttet til:

- Fordeling av tilskuddsmidler til kommunene
- Drive opplæring av kommunalt ansatte,
- Informere kommunene om tilskuddsordningen,
- Sikre kompetanseoverføring mellom kommunene og formidle erfaringer mellom kommunene for å øke kompetansen på kommunalt nivå.
- Føre kontroll med kommunene

Kommunene skal sørge for at:

- Tilskuddet når frem til målgruppen
- Tilskuddsmottakerne tildeles og mottar tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt tildelingsbeløp)
- Tilskuddsmottaker anvender midlene slik der er ment og i samsvar med formålet (korrekt ressursanvendelse)

c) Hvilke effekter gir tilskuddet?
Et kjernespørsmål er om man når de målene tilskuddet er ment å skulle realisere. I evalueringer skilles det ofte mellom resultater (output) og effekter (outcome) av tiltak og virkemidler. Effektene er vanligvis vanskeligere å måle enn resultater, fordi de er lenger ute i konsekvenskjeden, og derfor sannsynligvis er påvirket av ulike eksterne faktorer og ikke bare som en konsekvens av tilskuddene som her evalueres. Det har ikke vært innenfor denne evalueringens rammer å innhente informasjon fra mottakerne av tilskuddene. Grunnlaget for effektvurderingene bygger derfor på Husbanken og kommunenes vurderinger av dette.

[8] KRD har i løpet av evalueringsarbeidet, vedtatt ny forskrift, jf Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer (HB 8.A.13 23. februar 2011).
[9] Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet. Kravspesifikasjon – evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig.

1.3 Oppbygging av rapporten

Denne evalueringsrapporten er bygget opp med følgende kapitler:

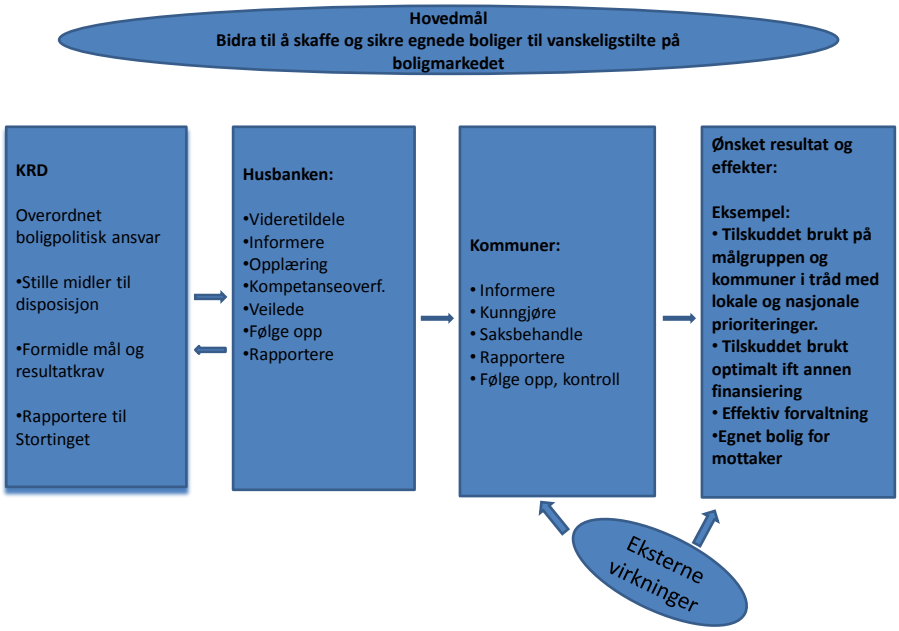
- Kapittel 2 beskriver evalueringsmetode og informasjonsinnhenting.
- Kapittel 3 gir en beskrivelse av etablerings- og tilpasningstilskuddet, rammeverket for ordningen og en oversikt over hvordan midlene fordeler seg på kommuner og målgrupper.
- Kapittel 4 er evaluerings første problemstilling om tilskuddsordningen er tilstrekklig godt utformet.
- Kapittel 5 er evalueringens andre problemstilling om tilskuddsforvaltningen er ivaretatt på en god måte.
- Kapittel 6 er evalueringens tredje problemstilling om hvilke effekter tilskuddene gir – oppnår man de målene som tilskuddene er ment å skulle realisere?
- Kapittel 7 gir en oppsummering av funnene i evalueringen samt noen anbefalinger på bakgrunn av disse.

2 OM EVALUERINGEN

En evaluering skiller seg fra andre typer utredninger og analyser ved at funnene i analysen skal måles i forhold til noe. Hva denne referansen er, vil varierer alt etter hva som evalueres og etter type evalueringer, og bør bestemmes før evalueringen settes i gang.

Evalueringer av økonomiske virkemidler blir ofte evaluert i forhold til hvordan de ansvarlige aktørene i utgangspunktet har tenkt seg at mål og delmål skal nås gjennom utforming og forvaltning av det aktuelle virkemiddelet. I tillegg har staten gjennom Statens økonomiregelverk definert hvilke elementer som skal inngå i en statlig tilskuddsordning, og hvilke krav det skal settes til forvaltningen av ordningen. Dette gir dermed et naturlig referansegrunnlag for denne evalueringen.

Figuren nedenfor gir en grov skisse av hvordan Boligtilskudd til etablering, tilpasning og utleieboliger[10] er ment å virke for at målene med ordningen skal ivaretas. Vår oppgave blir å undersøke hvordan de ulike aktørene, primært Husbanken og kommunene, ivaretar sine roller og oppgaver i forbindelse med forvaltning av boligtilskuddet, og gi en analyse av hvilken sammenheng det er mellom dette og realisering av de mål som er satt for ordningen.



Figur 2-1: Figur som viser handlingslogikken for tilskuddsordningen.

I praksis er det sjelden klare sammenhenger i kjeden mellom hovedmål, arbeidsmål, virkemidler, tiltak, ønsket resultater og effekter. For etablerings- og tilpasningstilskuddene er det for eksempel slik at målene delvis er knyttet til ordningen og delvis til Husbankens

[10] I rapporten brukes stort sett det gamle navnet på *post 75, Boligtilskudd til etablering, tilpasning og utleieboliger*. Dette fordi evalueringen ble startet opp i 2010, før boligtilskuddet ble delt i *post 75 Tilskudd til etablering og tilpasning*, og *post 76 Tilskudd til utleieboliger*.

generelle mål for det boligpolitiske området[11], noe som gir en kompleks sammenheng mellom årsak og virkning. Når det gjelder de umiddelbare resultatene av ordningen kan disse enkelt identifiseres som antall mottakere fordelt på kjennetegn som inntektsnivå, alder etc. Hvilke effekter tilskuddsordningen gir kan derimot være vanskeligere å måle fordi skillet mellom det som er effekter av tilskuddene og effekter av andre forhold (eksterne virkninger) ofte er diffuse. En god effektvurdering av tilskuddsordningen ville også blitt styrket om tilskuddsmottakernes erfaringer og synspunkter hadde inngått i analysen.

2.1 Datakilder og datainnsamling

2.1.1 Spørreundersøkelse til alle kommunene

Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til 405 kommuner. Dette omfatter de fleste kommunene i landet; både de som forvalter ordningen og de som ikke gjør det[12]. Kommuner som falt utenfor spørreundersøkelsen var kommuner som ikke stod på Husbankens e-postliste eller kommuner hvor oppgitt e-postadresse ikke var kontaktbar, enten fordi det var feil i den eller fordi kommunens kontaktperson var sluttet. Neste tabell viser både hvordan svarene fordeler seg på kommunestørrelse og på kommuner som tilbyr ordningen eller ikke.

Tabell: Fordeling av kommuner som har svart på undersøkelsen, etter kommunestørrelse.

Kommunestørrelse etter innbyggertall	Kommuner i utvalget	Svar	Svarprosent ift alle kommuner		Kommuner med tilskudd	Svar fra kommuner m/tilskudd	Svar fra kommuner uten tilskudd
Inntil 3000 innbyggere	156	79	51 %		80	65	14
3000 - 10 000 innbyggere	145	96	66 %		103	89	7
10 000 - 50 000 innbyggere	91	60	66 %		90	60	
Flere enn 50 000 innbyggere	13	11	85 %		13	11	
Totalt	405	246			286	225	21
Svarprosent		61 %					
Frafall		39 %					

Undersøkelsen fikk en svarprosent på 61 prosent. Dette vurderer vi som tilfredsstillende i forhold til å bruke informasjonen både for kommunene samlet og for hver av inndelingene mht kommunestørrelsene. Best representativitet er det for kommunegruppene med flest innbyggere. For kommuner med inntil 3 000 innbyggere har vel halvparten svart. Samtidig har 81 prosent av de som tilbyr ordningen i denne gruppen svart. Dvs at frafallet i svarene i stor grad er fra kommuner som ikke tilbyr ordningen. Samme trekk finner vi for kommuner med mellom 3000-10 000 innbyggere.

Den bredt anlagte undersøkelsen har gitt mye relevant informasjon. I fortolkningen av undersøkelsen må man likevel ha i mente at over halvparten av midlene går til de 10-15 største kommunene.

[11] Nærmere omtalt i kapittel 4.
[12] Husbanken har lagt til rette liste med eposter til kontaktpersoner i alle kommuner.

2.1.2 Dybdeintervju

Spørreundersøkelsen ble fulgt opp med dybdeintervju. Det er intervjuet to-tre kommuner per region, der regionhovedstaden har vært en av kommunene, i tillegg til en eller to mellomstore kommuner (eventuelt en mindre kommune). Dette ble gjennomført rett i etterkant av den elektroniske spørreundersøkelsen. Formålet har vært å følge opp spørsmålene fra survey undersøkelsen, og delvis stille kvalitative spørsmål som ikke egner seg å besvare i en survey undersøkelse.

I Husbanken er det gjennomført dybdeintervjuer på alle regionkontor. Stort sett for alle kontor er det gjort dybdeintervju med en-to ledere med ansvar for etablerings- og tilpasningstilskuddet, i tillegg til en eller flere saksbehandlere for ordningen. På strategikontoret er strategidirektør Bjørn Pedersen intervjuet. Det er også gjennomført telefonintervju med FFO. Henvendelser til SAFO per telefon og epost med forespørsel om intervju, er ikke blitt besvart av SAFO.

Totalt er det gjennomført ca 30 intervjuer. Så langt praktisk mulig har disse vært gjennomført ansikt til ansikt, men også telefonintervju er blitt benyttet.

2.1.3 Statistisk analyse

I evalueringen er statistikken på Husbankens hjemmeside benyttet. Her fremgår informasjon om antall saker, målgruppe og formål per kommune. I tillegg har Strategikontoret lagt til rette statistikk, blant annet data hvor etableringstilskuddet og startlån er koplet sammen. Her fremgår informasjon om målgrupper, inntektsgrupper, alder, husholdningstype, og hvilke kopling det er til andre finansieringskilder. Vi har ikke hatt tilgang til informasjon om enkeltsaker.

2.1.4 Dokumentanalyse

Det knytter seg en betydelig mengde dokumenter til tilskuddsordningen. I evalueringsarbeidet har vi gått systematisk gjennom dokumenter som omhandler forvaltningen tilskuddene. De viktigste har vært:

- St prp nr 1 for de siste årene
- St meld nr 23, Om boligpolitikken
- Tildelingsbrev fra KRD til Husbanken for årene 2006-2011
- Forskrift og retningslinjer
- Styringsdokument for Husbanken 2011
- Diverse rapporter, informasjonsmateriell og lignende fra kommunene
- Samspill mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån (NIBR)
- Hus for alle (Nordlandsforskning)
- Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet (dokument nr. 3:8 (2007-2008).

3 TILSKUDD TIL ETABLERING OG TILPASNING

3.1 Kort om etablerings- og tilpasningstilskuddet

Boligtilskuddet er et av flere virkemidler Husbanken har for å nå de boligpolitiske målene. Tilskuddsordningen retter seg naturlig nok spesielt inn mot å nå hovedmål 2; økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligtilskudd utgjør en viktig del av toppfinansieringen.

Tilskuddet er rettet inn mot fem typer tiltak a) Kjøp av brukt bolig, b) Nybygg, c) Utbedring, d) Spesialtilpasning av boligen for personer med nedsatt funksjonsevne, og e) Refinansiering, særlig i situasjoner der boligen er godt tilpasset et spesielt behov og hvor den beste løsningen er at husstanden får beholde boligen. Som det fremgår av navnet dekker tilskuddsordningen to ulike formål, hhv (*ny)etablering* i egen eid bolig og *tilpasning av nåværende* bolig. Målgruppene er noe ulike.

Boligtilskudd til etablering er et strengt behovsprøvd tilskudd som gis og utmåles i forhold til søkerens økonomiske situasjon. Bare de mest vanskeligstilte kan regne med å få tilskudd. Statistikken viser at *boligtilskudd til etablering* benyttes først og fremst til kjøp av brukt bolig (50-75 prosent av tilskuddet de siste årene). Hvor stor tilskuddsandel som blir gitt, avhenger av boligbehov, husstandens økonomiske situasjon og muligheter for andre offentlige støtteordninger, som for eksempel startlån og bostøtte. Hoveddelen av mottakere slik de registreres i Husbankens egen statistikk, er gruppen *økonomiske vanskeligstilte* og *førstegangsetablerere.* Ofte kan mottakerne som mottar tilskudd til etablering være registrert med flere brukerkjennetegn utover disse to hovedkategoriene.

Mht *boligtilskudd til tilpasning* så er dette et tilskudd som gis til eksisterende boliger og særlig til eldre og funksjonshemmede og andre vanskeligstilte som bor i boliger som ikke er tilpasset et redusert funksjonsnivå og/eller sviktende helse. Typiske årsaker kan være tilpasning til bevegelseshemming blant en eller flere av husstandsmedlemmer eller utbedring av boligen i form av etterisolering mv.

Boligtilskudd til etablering inngår ofte som en del av en samlet innsats fra staten (Husbanken) og kommunene. Boligtilskudd til etablering blir i de fleste tilfeller gitt i kombinasjon med startlån, og har en viktig funksjon for å stimulere til eieretablering blant vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er husholdninger kjennetegnet med permanent lave og eventuelt også ustabile inntekter. Et annet sentralt virkemiddel i boligpolitikken er bostøttenordning som skal bidrar til å dekke de årlige boutgiftene slik at husholdninger kan bli boende i boligen[13]. I de senere årene er de økonomiske virkemidlene i større grad blitt sett i sammenheng med ulike kompetansebaserte virkemidler, der målet er en helhetlig tilnærming til den enkelte kommunes utfordringer.

[13] En betydelig innvending mot at det finnes en slik sammenhengende kjede av virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet er gitt i NIBR-rapport 2008:13 *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og strartlån*. Ved hjelp av modellberegninger analyserte de i hvilken grad det er samspilleffekter mellom startlån, boligtilskudd til etablering og bostøtte. De konkluderte med at det er lite eller ingen samspill mellom de tre boligsosiale virkemidlene. Videre konkluderte de med at en større grad av samspill kan etableres dersom dagens bostøtteordning utvides betraktelig.

Arbeidsdelingen mellom Husbanken og kommunene om hvordan tilskuddsmidlene fordeles er sentralt. Det er Direktørmøtet som fordeler tilskuddsmidlene til regionkontorene, på bakgrunn av forslag utarbeidet av strategikontoret. Fordelingskriteriene[14] som legges til grunn i forslaget 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. 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.

For 2010 var den samlede bevilgningen for kap 581 post 75 på 896 millioner kroner, med en tilsagnsramme på 731,1 millioner kroner. Tilskudd til utleieboliger og etableringstilskudd utgjorde de største postene og har de siste årene vært omtrent jevnstore, mens tilskudd til tilpasning er budsjettmessig en relativ liten ordning.

3.2 Det formelle rammeverket for tilskuddsordningen

3.2.1 Forskrift

Forskrift av 1. januar 2005, sist endret 19. mars 2010, om boligtilskudd fra Husbanken fastslår at formålet for tilskuddet er at ” boligtilskuddet skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet”. Videre fastslår forskriften at midlene skal fordeles ut fra bolig- og bygningspolitiske prioriteringer gitt av departementet. Husbanken kan gi nærmere retningslinjer for tildeling av tilskudd og tilskuddsutmåling, herunder særlige regler for sikkerhet og tilbakebetaling dersom boligen disponeres i strid med forutsetningene.

I forbindelse med at Stortinget har vedtatt å dele boligtilskuddet i to budsjettposter fra 2011, er ny foreskrift vedtatt i løpet av evalueringsarbeidet, jf HB 8.A.13, Foreskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av boliger med mer, av 23. februar 2011. I evalueringen er forskrift av 1. januar 2005 lagt til grunn.

3.2.2 Retningslinjer

Retningslinjer for boligtilskudd fra Husbanken[15], omhandler tilskuddets formål, hva det kan gis tilskudd til, tilskuddsutmåling, presisering av øvrige tiltak, klageadgang, samt andre bestemmelser.

Evalueringen omfatter kun midler Husbanken overfører kommunene til videretildeling til enkeltpersoner, jf punkt 2b i retningslinjene. Tilskuddets formål er imidlertid felles for hele tilskuddsordningen, og er ”å bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet”. Målgruppen for videretildelingsmidlene defineres gjennom omtale av hvilke

[14] Dette viser til fordelingskriteriene for 2010 hvor boligtilskudd til utleieboliger fortsatt var i samme tilskuddsordning som etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet.
[15] Jf. HB 8.B.1, 14.10.2010

prosjekter som kan gis tilskudd. Dette er prosjekter som bidrar til boligtiltak for bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, funksjonshemmede og andre spesielt vanskeligstilte. Videre kan midlene gå til prosjekter som bidrar til at husstander som har skaffet seg en nøktern bolig, settes i stand til å holde på den gjennom nødvendige tilpasninger eller ved en eventuell refinansiering.

Kommunene kan videretildele til enkeltpersoner i forbindelse med oppføring, kjøp, utbedring, tilpasning og refinansiering. At husstandens situasjon er av varig karakter skal vektlegges, og at tilskuddet gis etter økonomisk behovsprøving. Ved tilskudd til tilpasning skal det legges spesielt vekt på at noen i husstanden har behov for spesialtilpasning for å kunne fungere i boligen.

Som utmålingsregel sier retningslinjene at tilskuddet skal gis ut fra en helhetsvurdering av behov og muligheter for støtte fra andre offentlige støtteordninger.

3.2.3 Føringer gitt i tildelingsbrevene fra KRD

I de årlige tildelingsbrevene fra KRD er ikke målene knyttet til etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet som sådan, men til hovedmål og arbeidsmål for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Innledningsvis under hovudmål 2: ”Bustadar til vanskelegstilte på bustadmarknaden” står det at ”Primæroppgåva til Husbanken er å setje kommunane og samarbeidspartnarane deira i best mogleg stand til å gjennomføre ein heilskapleg og lokalt tilpassa politikk for vanskelegstilte på bustadmarknaden.” Videretildelingsmidlene til kommunene er økonomiske virkemidler både for å nå arbeidsmål 2.1 ”Auka førebygging og avskaffing av bustadløyse” og Arbeidsmål 2.3 ”Auka bustadsosial aktivitet i kommunane”. Med litt variasjon frå år til år, omtales deler av målgruppen for tilskuddene, som også er målgruppe for startlån og bostøtte. For eksempel for 2008 står det at ”Husbanken bør oppmode kommunane til å informere om sjansane som dei mest ressurssterke av dei psykisk utviklingshemma har til å skaffe seg ein eigen bustad, jf Husbankens økonomiske verkemiddel.”[16] I 2010 er det presisert at ”Husbanken skal arbeide for at den eksisterande verkemiddelpakka vert gjort meir synleg og betre tilpassa ungdom.” Det vises også til arbeidet med å bosette flyktninger, i samarbeid med IMDI.

I gjennomgangen av arbeidsmålene 2.1 og 2.3, nevnes verken etableringstilskuddet eller tilpasningstilskuddet som en del av de økonomiske virkemidlene. Dette i motsetning til startlån, bostøtte og boligtilskudd til utleieboliger, jf. f eks tildelingsbrevet for 2009. I forbindelse med post 75, omtales heller ikke tilskuddene utover hvor stor ramme som er gitt, hva som er mulig å avsette til tapsfond, samt at en mindre sum er øremerket til prosjektering/investering i heiser i eksisterende bygg.

I KRDs mål- og resultatstyringssystemet, er styringsparametrene både rettet inn mot å måle det boligsosiale arbeidet generelt, samt ulike utviklingstrekk ved målgruppen som antall husstander innen for ulike boligtilbud. Antall utbetalte etableringstilskudd inngår som styringsinformasjon i dette opplegget.

[16] Jf. Arbeidsmål 2.3 ”Personar med nedsett funksjonsevne skal skaffe seg og behalda ein eigen bustad”. Dette arbeidsmålet er innlemmet i øvrige arbeidsmål fra 2009.

3.2.4 Husbankens styrende dokumenter

I strategisk plattform (2010) legges det vekt på Husbanken som kunnskaps- og kompetansebank, med fokus på rolleforståelse og samarbeidsformer med kommuner og andre. Det presiseres at kommunene er Husbankens viktigste kunde, bruker og samarbeidspartner, og at Husbanken bare kan lykkes i den grad kommunene lykkes. Husbankens skal bidra til å styrke kommunenes evne til å gjennomføre boligpolitikken på egne premisser innenfor rammene av statlige føringer. Men kommunene må selv erkjenne et eierskap til sine boligsosiale utfordringer og se den i sammenheng med andre relevante politikkområder.

I styringsdokumentet fra Direktørmøtet (2010) sies det om den økonomiske virkemiddelbruken at "Husbanken skal i sin dialog med kommunene ha fokus på hele den boligsosiale virkemiddelpakken og formidle kompetanse om viktigheten av å se virkemidlene i sammenheng". Videre gjøres det følgende prioritering av Husbankens økonomiske innsats rettet mot kommunene[17]:

- Kommunene med størst utfordringer; kompetansetilskuddet, tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, bostøtte og startlån.
- Kommuner med middels utfordringer; tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, bostøtte og startlån.
- Kommuner med små utfordringer; bostøtte og startlån.

Målgruppen omtales i forhold til å forebygge bostedsløshet og fremskaffe varige boligløsninger og ikke i forhold til det enkelte virkemiddelet. Innsatsen skal rettes mot følgende grupper:

- Barnefamilier; bostedsløse eller står i fare for å bli det.
- Vanskeligstilt ungdom; Bostedsløse ungdom og annen ungdom med utfordringer ift etablering i bolig (f eks overgang fra barnevernstiltak), har som regel behov for hjelp til mer enn bolig. For å finne stabile tiltak må etablering sees i sammenheng med utdanning, fagopplæring, arbeid, fritidsvirksomhet, helse og boligsosiale oppfølging. Krever samarbeid med andre etater.
- Flyktninger, med særlig vekt på enslige, mindreårige flyktninger. En ramme fra tilskudd til utleieboliger er øremerket for denne gruppen.
- Personer med rus og psykiske lidelser.
- Personer løslatt fra fengsel eller utskrevet fra institusjoner.

Regionkontorene har utformet boligsosiale utviklingsprogrammer[18]. Disse beskriver regionkontorenes strategier for å nå hovedmål og arbeidsmål innen det boligsosiale politikkområdet, jf kap 3.2.3. Utviklingsprogrammene har til felles at kommuner med de største boligsosiale utfordringer skal prioriteres gjennom et langsiktig og forpliktende samarbeid. I et forpliktende partnerskap har Husbanken som mål å gjøre disse kommunene

[17] Til tross for denne prioriteringen, åpnes det for at både kompetansetilskuddet og tilskudd til etablering og tilpasning etter en skjønnsmessig vurdering kan brukes uavhengig av kommunens status.

[18] Regionkontor Bodø og regionkontor Hammerfest har gått sammen i et felle program ved navn BONO (BOligpolitisk satsing i NOrd)

dyktigere til å løse sine boligsosiale utfordringer. I noe ulik grad beskriver programmene strategier og de ulike gjennomføringsfasene i programmet.

3.2.5 Kommunens styrende dokumenter

Noen få kommuner har utarbeidet egne retningslinjer for forvaltning av etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet. Disse bygger på Husbankens retningslinjer, gjerne med en presisering av målgruppen og utmålingskriterier. Flere har fokus på det enkelte virkemiddelet, hvor det også gjøres koplinger til andre ordninger. I dybdeintervjuene fremkommer det for eksempel at etableringstilskuddet i all hovedsak fungerer som toppfinansiering til startlån for "å finne løsning". Det er vårt inntrykk at kommunenes tilskuddsformidling ikke henger nært sammen med kommunenes boligsosiale handlingsprogram, eller eventuelt andre strategidokumenter.

3.3 Tilskudd til etablering og tilpasning 2006-2010

3.3.1 Fordeling av tilskuddsmidlene

Før vi analyserer de tre hovedproblemstillingene for denne evalueringen, skal vi gjøre en statistisk analyse som beskriver hvordan midlene er brukt de senere årene. Sentralt er å gi et bilde av omfanget av tilskuddet fordelt på kommunetyper, målgruppe og formål. Hva er mulig å si om hvilke kommuner som benytter ordningen? Videre ønsker vi å se på tilskuddenes fordeling på målgruppen generelt, og spesielt om mottakerne av både etableringstilskudd og startlån er forskjellig fra de som bare mottar startlån. Analysen er begrenset til perioden 2005-2010.

Først av alt kan vi slå fast at boligtilskuddet (post 75) var 60 prosent høyere i 2010 (820 mill kroner) sammenlignet med 2005 (513 mill kroner), når Husbankens såkalte kvoter legges til grunn. Dette er tall som viser hvordan Husbankens Direktørmøte har fordelt midlene mellom tilskuddene på post 75, og kan sies å gjenspeile Direktørmøtets føringer for fordelingen mellom tilskuddene før de deles ut til kommunene. Videretildelingstilskuddet som overføres til kommunene, registreres som såkalt belastningstall, kan avvike noe fra kvotene på grunn av justeringer som gjøres av ulike grunner.

Perioden sett under ett viser størst vekst, målt i kroner, for tilskudd til bygging av kommunale utleieboliger som er nesten doblet i 2010 sammenlignet med 2005[19]. Vi legger merke til at etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet har utviklet seg i hver sin retning, men samlet har Husbankens tilskudd til videretildeling hatt en årlig stigning fra 2005 og frem til 2010. I 2010 tildelte Husbanken kommunene 87 mill kroner (26 %) mer sammenlignet med 2005.

[19] Den høye kvoten for 2009 på 1259 mill kroner, inkluderer ekstrabevilgninger i forbindelse med finanskrisen, som i sin helhet var øremerket tilskudd til bygging av kommunale utleieboliger.

Tabell 3-1: Husbankens fordeling av kvoter på hvert tilskudd, post 75, perioden 2005 -2010. Tall i hele mill kr. Kilde: Husbankens strategikontor.

År	Etablering	Tilpassning	Utleie	Prosjektering, tilstands-vurdering, heis	Totalt
2005	247	81	177	7	513
2006	276	85	203	10	573
2007	300	85	215	15	615
2008	309	95	218	19	641
2009	350	55	830	24	1 259
2010	367	48	389	15	820
%-vis endrig 2005-10	48 %	-41 %	120 %	114 %	60 %

Mer interessant enn kvotetall, er den faktiske bruken av midlene som kan gi helt andre summer per år. Grunnen er at kommunene kan omfordele mellom etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet, i tillegg til at de kan overføre ubrukte midler fra et år til neste. Sist men ikke minst medfører nedskrivningsordningen, beskrevet i kap. 4, at tilskudd som betales tilbake fra mottakere, kan brukes i nye saker. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til kvaliteten på kommunenes innrapportering, og tallene i neste tabell kan derfor ikke tillegges for mye vekt. Vi velger likevel å vise de innrapportterte tallene fordi de gir et annet bilde av utviklingen av tildelingstilskuddet sammenlignet med kvotetallene.

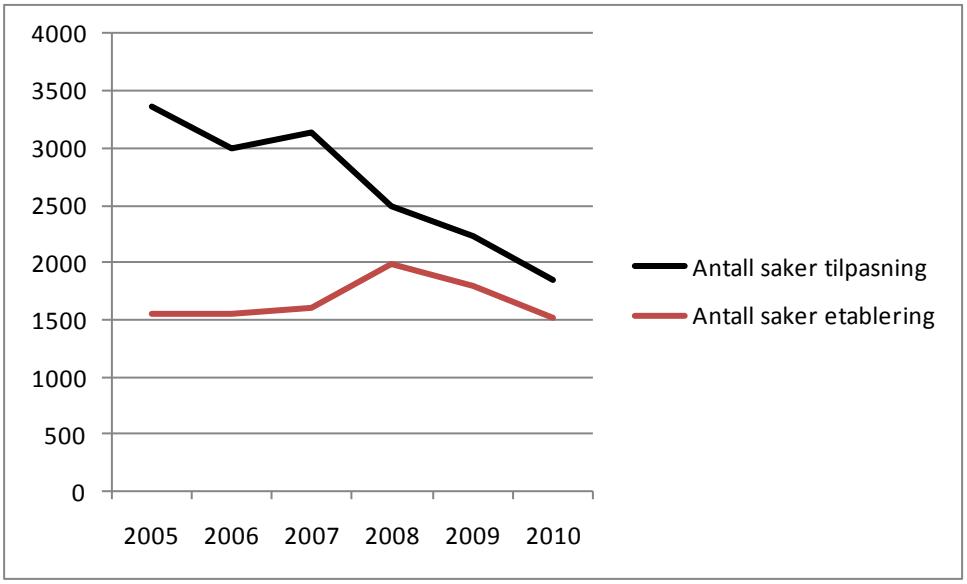
3-2: Innrapportert bruk av videretildelingsmidlene 2006-2010. Kilde Husbanken.

År	Etableringstilskudd	Tilpasningstilskudd	Videretildelingsmidlene samlet
2006	297	86	383
2007	181	103	284
2008	423	102	525
2009	380	106	486
2010	380	82	462

Mens Husbankens kvotetall, jf tabell 3-1, indikerer en halvering av tilpasningstilskuddet, viser kommunenes innrapportering at bruken av tilskuddet ligger på nesten samme nivå i 2010 som i 2006, og med noe høyere bruk i de mellomliggende år. Når bruken av tilskuddene ligger over kvotene for de fleste år, kan det være som følge av allerede nevnte overføringsmuligheter og bruk av innbetalte tilskudd på nytt. Samtidig er Husbankens kjent med at enkelte kommuner rapporterer feil. Først og fremst er dette knyttet til at etableringstilskuddet rapporteres i systemet StartSys, og tilpasningstilskuddet i StartRap. En kjent feilkilde er at tilpasningstilskuddet rapporteres sammen med etableringstilskuddet i startSys, eller at det blir rapportert i begge systemene. Usikker innrapportering vanskeliggjør vurderingene av mål- og resultatoppnåelsen for ordningen som nettopp krever at man vurderer resultatene man oppnår sammen med tilskuddsmidler gitt i forhold til målene som er satt for ordningen.

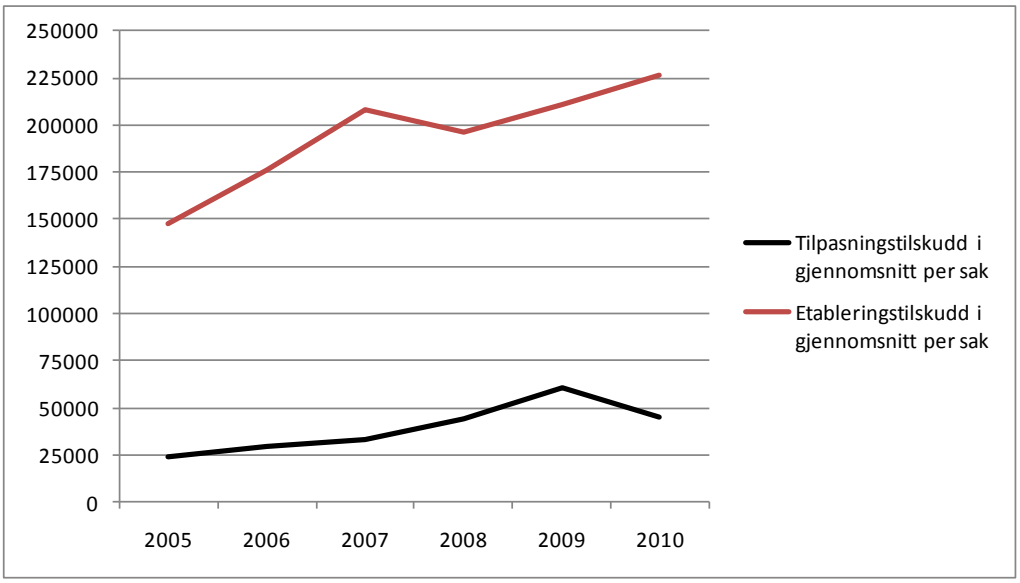
I 2005 var det knappe 3400 husholdninger som fikk tilpasningstilskudd. År for år er dette blitt redusert til ca 1850 tiltak i 2010, som er 45 prosent lavere sammenlignet med 2005. Som vist i neste figur har aktiviteten for etableringstilskuddet, målt som antall saker, ligget på vel 1500 saker, med unntak av årene 2008 og 2009. Husbanken kjenner ikke til hvorfor antall saker

ligger høyere for disse årene, men tror at noe av forklaringen ligger i nevnte uryddighet i innrapporteringen fra kommunene.



Figur 3-1: Antall saker realisert per år i 2005-2010 for tilpasningstilskuddet og etableringstilskuddet. Kilde: Husbanken

Resultatene i neste figur følger som en naturlig konsekvens av foregående tabell og figur. Med økte rammer for etableringstilskuddet og relativt stabilt antall saker, er tilskudd per sak i gjennomsnittet økt. I 2005 utgjorde et tilskudd i gjennomsnitt ca 150 000 kroner. Dette hadde økt til vel 225 000 kroner i 2010. For tilpasningstilskuddet finner vi at tilskuddet i gjennomsnitt har økt fra ca 25 000 kroner per sak i 2005 til knappe 50 000 kroner per sak i 2010. Det er viktig å nevne at tilskuddsbeløpene varierer mye fra sak til sak.



Figur 3-2: Gjennomsnittlig tilskudd per sak per år for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet. Kilde: Husbanken.

Kommunene står fritt til å velge om de vil tilby de to tilskuddene til innbyggerne. Husbanken på sin side kan gjøre prioriteringer blant kommunene som søker om å forvalte ordningen. I neste tabell fremgår det hvor mange kommuner som forvaltet de to tilskuddene i 2010, og hvordan disse fordelte seg mht kommunestørrelse.

Tabell 3-3 Antall saker fordelt på kommunestørrelse og tilskuddstype. Kilde: Husbanken og SSB

2010		Etableringstilskuddet			Tilpasningstilskuddet		
Kommunestørrelse	Antall kommuner	Kommuner med tilskudd	Andel av egen kommunegruppe	Andel av alle kommuner med tilskudd	Kommune med tilskudd	Andel av egen kommunegruppe	Andel av alle kommuner med tilskudd
Inntil 3 000 innbyggere	163	53	33 %	21 %	80	49 %	28 %
Mellom 3 000 - 10 000 innbyggere	159	94	59 %	38 %	103	65 %	36 %
Mellom 10 000 - 50 000 innbyggere	95	88	93 %	35 %	90	95 %	31 %
Over 50 000 innbyggere	13	13	100 %	5 %	13	100 %	5 %
Totalt	430	248	58 %	100 %	286	67 %	100 %

Tabellen viser at storparten av kommunene med mer enn 10 000 innbyggere forvaltet etableringstilskuddet (hhv 93% og 100%) i 2010, mens bare en av tre kommuner med mindre enn 3000 innbyggere tilbydde ordningen. Av de 248 kommunene som videretildelte tilskuddet til etablering, hadde nesten 60 prosent mindre enn 10 000 innbyggere. Dette er som ventet ut fra at boligutfordringene for vanskeligstilte er størst i folkerike kommuner, samtidig som et klart flertall av kommunene i landet har mindre enn 10 000 innbyggere.

Det var 286 kommuner (67%) som forvaltet tilpasningstilskuddet i 2010. Det betyr at til tross for at tilskuddet er sterkt redusert de senere årene, jf figur 2-1 og 2-2, er det fortsatt nesten 40 flere kommuner som forvalter tilskuddet sammenlignet med etableringstilskuddet. Disse kommunene er stort sett å finne i gruppen under 3 000 innbyggere. De fleste kommuner over 10 000 innbyggere forvalter også dette tilskuddet.

Både Husbankens styringsdokument og informasjon gitt i dybdeintervjuene i Husbanken, tyder på at banken ønsker å spisse virkemidlene, etableringstilskuddet mer enn tilpasningstilskuddet, mot kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Spørsmålet er om dette strategiske valget kan ses i statistikken ved at færre kommuner forvalter ordningen og/eller at ressursene i større grad er vridd over til de større kommunene. Tabellen under viser at det i 2010 var 247 kommuner som forvaltet etableringstilskuddet. Dette var 12 færre kommuner sammenlignet med 2006 og 5 færre sammenlignet med 2007. Dette i seg selv antyder at det i liten grad har foregått en spissing i form av at vesentlig færre kommuner tar del i ordningen.

Tabell 3-4: Kommuner som forvalter etableringstilskuddet fordelt på antall saker per år.

	Antall kommune									
Saker per kommune	2010		2009		2008		2007		2006	
1-5 saker	190	77 %	173	73 %	178	67 %	173	69 %	189	73 %
6-10 saker	32	17 %	40	17 %	58	22 %	47	19 %	44	17 %
11-50 saker	21	9 %	22	9 %	26	10 %	29	12 %	23	9 %
Over 50 saker	4	1 %	3	1 %	3	1 %	3	1 %	3	1 %
Samlet	247	100 %	238	100 %	265	100 %	252	100 %	259	100 %

Tabellen viser videre at de aller fleste kommuner forvalter mellom 1-5 tilskudd per år, og går vi nøyere inn i fordelingen i denne gruppen, finner vi at de fleste av disse bare fordeler 1-2 tilskudd per år. I 2010 var det 25 kommuner som forvaltet mer en 10 saker, og av disse hadde landets fire største kommuner mer enn 50 saker hver dette året. Tallene indikerer at i de fleste kommuner er forvaltningen av etableringstilskuddet en svært begrenset aktivitet.

Kun de største kommunene har et omfang som gir grunnlag for at en eller flere saksbehandlere har forvaltningen som en hovedaktivitet. Selv i en stor kommune som Skien er det kun en saksbehandler som jobber med tilskuddet.

Neste tabell viser at antall kommuner som tilbyr tilpasningstilskudd har gått ned hvert år siden 2006.

Tabell 3-5:Antall saker tilpasningstilskudd, per kommune perioden 2006-2010. Kilde Husbanken.

	Antall kommune									
Saker per kommune	**2010**		**2009**		**2008**		**2007**		**2006**	
1-5 saker	194	69 %	281	72 %	265	65 %	264	63 %	273	64 %
6-10 saker	51	18 %	66	17 %	92	23 %	85	20 %	93	22 %
11-50 saker	31	11 %	40	10 %	44	11 %	61	15 %	58	14 %
Over 50 saker	4	1 %	3	1 %	4	1 %	6	1 %	3	1 %
Samlet	280	100 %	390	100 %	405	100 %	416	100 %	427	100 %

Mottakerne av tilpasningstilskudd er for eksempel eldre og innbyggere med ulike funksjonshemninger. Størrelsen på disse gruppene i en kommune er ikke proporsjonal med antall innbyggere – dette i motsetning til målgruppen for etableringstilskuddet. Faktisk utgjør ofte eldre innbyggere i en mindre kommune en større andel enn i større kommuner.

En alternativ måte å belyse bruken av tilskuddet på i forhold til kommunestørrelse, er å se på eventuelle endringer i samlet tilskuddsbeløp per kommunegruppe, jf neste tabell.

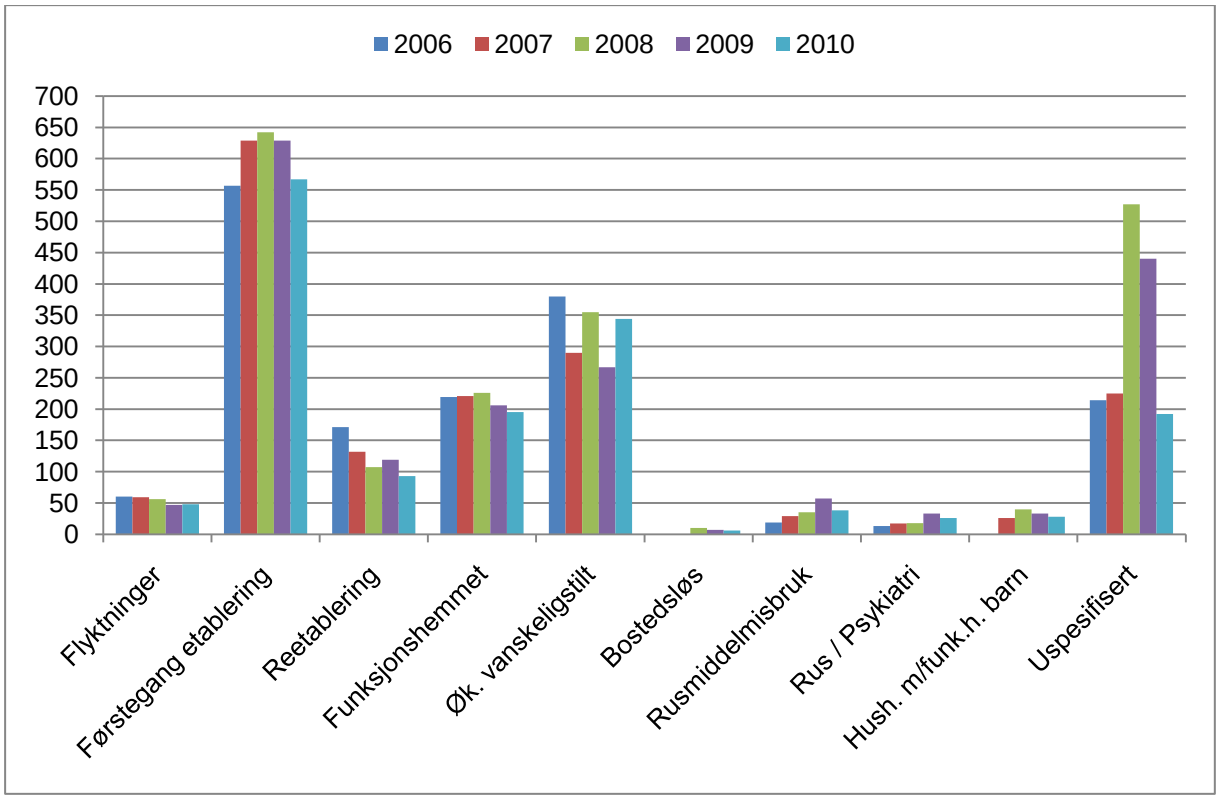
Tabell 3-6: Samlet tilskudd til etablering per kommunegruppe inndelt etter innbyggertall. Kilde: Husbanken.

Antall innbyggere	**2010**		**2009**		**2008**		**2007**		**2006**	
Inntil 3000	8 944 217	2 %	10 118 079	3 %	10 724 629	3 %	8 192 916	2 %	8 065 533	3 %
3001 - 10 000	92 550 431	24 %	32 889 005	9 %	71 222 040	17 %	63 546 810	19 %	27 725 629	9 %
10 001 - 50 000	104 698 676	28 %	117 506 699	31 %	131 755 137	31 %	108 805 275	33 %	108 805 275	37 %
Over 50 000	173 792 287	46 %	219 319 437	58 %	209 487 514	50 %	152 433 086	46 %	152 433 086	51 %
Samlet	379 985 611	100 %	379 833 220	100 %	423 189 320	100 %	332 978 087	100 %	297 029 523	100 %

I og med at de boligsosiale utfordringene er størst i de største bykommunene, er det ikke overraskende at omtrent halvparten av tilskuddsmidlene er brukt i de 13 kommunene med mer enn 50 000 innbyggere. Vi legger merke til at det ut fra denne statistikken ikke er mulig å se en eventuelt økt spissing mot de større kommunene i løpet av perioden, ved at de mottar en større andel av det samlede tilskuddet. Spesielt kommunegruppen med de minste og de største kommunene synes å bruke en relativt fast andel av tilskuddet per år.

3.3.2 Hvem får tilskudd?

Boligtilskudd til etablering er en strengt behovsprøvd ordning og skal fortrinnsvis gå til søkere som er i en varig vanskeligstilt situasjon på boligmarkedet. Vanskeligstilte som man kan forvente vil få en forbedret situasjon på boligmarkedet skal dermed ikke prioriteres. For perioden 2006-2010 ble etableringstilskuddet fordelt mellom målgruppene på følgende måte:



Figur 3-3 Etableringstilskuddet fordelt etter målgrupper, 2006 – 2010. Mottakerne kan ha flere brukerkjennetegn, og plassering under målgrupper er noe tilfeldig.

Den klart største mottakergruppen er førstegangsetablerere med 550-650 saker per år. Dernest følger gruppen økonomisk vanskeligstilte med mellom 260-360 saker per år. Begge nevnte grupper kan betegnes som generelle og kan romme mange typer mottakere. Rapporteringssystemet gir lite informasjon om hvem som er i de største mottakergruppene.

Øvrige grupper har hatt noe ulik utvikling i løpet av perioden. Både antall saker innen kategoriene ”Rusmiddelbruk” og ”Rus/Psykiatri” har hatt en økning i perioden sett under ett, mens antall tilskudd til gruppen ”Flykninger”, har hatt en svakt synkende tendens. I dybdeintervjuene med kommunene ble det imidlertid kommentert at mottakergruppene ikke er gjensidig utelukkende, og at det kan være tilfeldigheter som avgjør hvor en mottaker blir kategorisert.

3.3.3 Mottakere av startlån versus etableringstilskudd&startlån

Et interessant forhold å belyse er om statistikken kan vise om det er forskjeller mellom mottakere som mottar bare startlån versus de som mottar både startlån og etableringstilskudd, og eventuelt hva disse forskjellene er.

I 2009[20] ble det gitt 1050 etableringstilskudd i kombinasjon med startlån. Dette utgjør 13 % av alle innvilgede saker for startlån (6-8000 per år). Omfanget av å kombinere disse to ordningene viser en synkende tendens i løpet av perioden, både målt i antall saker og som

[20] Mangler tall for 2010

andel av startlånsaker. Hva karakteriseres så forskjellene mellom mottakerne som bare får startlån og de som får både startlån og tilskudd? Oppsummert viser statistikken følgende:

- 73-76 prosent av etableringstilskuddene er gitt sammen med startlån.
- Husbankens finansieringsgrad er langt høyere i saker hvor både etableringstilskudd og startlån inngår, enn når bare startlån er gitt. I 2009 var bankens finansieringsgrad 88 prosent i gjennomsnitt for tiltak finansiert både av tilskudd og startlån, mens den tilsvarende var 50 prosent når bare startlån ble gitt. Dette er som ventet, jf opplysninger i dybdeintervjuene om at etableringstilskuddet blir brukt som toppfinansiering til startlånet for å finne realistisk løsning. En gjennomgang av etableringstilskuddene på kommunenivå viser imidlertid store variasjoner i finansieringsgrad fra sak til sak.
- For begge finansieringspakkene finner vi at knappe halvparten av sakene er husholdninger med barn. I 2009 var det 22 prosent enslige med barn og 27 prosent par med barn som mottok bare startlån. Når det i tillegg ble brukt tilskudd var andelen enslige med barn vesentlig høyere (31 prosent), mens par med barn utgjorde 15 prosent av disse sakene. Her er det imidlertid viktig å huske at startlåneordningen er mye større enn tilskuddsordningen, slik at vi finner flere saker innen alle grupper hvor bare startlån gis.

Med utgangspunkt i alle saker som er gitt etableringstilskudd i 2009, finner vi klart flest saker under de generelle kategoriene ”Førstegangsetablerere” (51 %) og ”Økonomisk vanskeligstilte” (17 %)[21] (2009). I noen grad blir tilskuddet også brukt til saker som gjelder ”Reetablering”, men disse har gått ned de siste årene og utgjorde i 2009 ca 9 prosent av alle saker med etableringstilskudd. Målgruppene ”Rusmissbrukere”, ”Rus- og psykiske lidelser”, ”Husholdninger med funksjonshemmede barn” har gått fra ingen saker for 5-6 år siden til at det for 2009 var noen titals saker innen hver av kategoriene. ”Bostedsløse”, hvor det også er få saker, har hatt noen saker i alle årene vi ser på. Kanskje har dette sammenheng med at det har vært spesiell satsinger på denne gruppen. I saker for disse mindre gruppene, inngår svært ofte etableringstilskuddet i finansieringen.

Med utgangspunkt i alle startlånsaker, viser neste tabell hvor stor andel av sakene innen hver av kategoriene som også er finansiert ved bruk av etableringstilskudd.

Tabell 3-7 Andel av startlånsaker innen hver kategori der etableringstilskuddet inngår i finansieringen

	Flyktninger	Førstegangs etablering	Reetablering	Funksjonshemmede	Økonomisk vanskeligstilte	Bostedsløse	Rusmisbrukere	Rus & psykiatri	Funksjonshemmede barn
2006	36 %	13 %	15 %	34 %	21 %	17 %	33 %	25 %	0 %
2007	33 %	16 %	14 %	36 %	18 %	30 %	39 %	30 %	39 %
2008	26 %	15 %	12 %	31 %	21 %	60 %	39 %	25 %	38 %
2009	23 %	11 %	10 %	35 %	13 %	32 %	48 %	32 %	30 %

Statistikken viser at det er størst andel saker hvor etableringstilskuddet inngår i finansieringen i kategoriene med færrest saker. Innen kategorien ”Rusmisbrukere” ble etableringstilskudd brukt i tillegg til startlån i nesten halvparten av sakene i 2009. For kategoriene med flest saker; ”Førstegangsetablerere”, ”Økonomisk vanskeligstilte” og ”Refinansiering”, brukes bare etableringstilskuddet i 10-20 prosent av sakene. Så kan man stille spørsmål om hva som er sammenhengen bak denne variasjonen. En hypotese kan være at kommunene ønsker at etableringstilskuddet skal fordeles på saker innen alle

kategorier, og dermed blir andelen saker med begge finansieringen høyest for de gruppene med færrest saker. På bakgrunn av dybdeintervjuene er det imidlertid større grunn til å tro at mottakers inntekter er det avgjørende for å utløse tilskudd, og at mange mottakere innen de minste gruppene er blant de med lavest inntekt blant mottakere av startlån.

En utfordring i forvaltningen av økonomiske virkemidler til vanskeligstilte på boligmarkedet er å finne løsning for de med lavest inntekt. I dybdeintervjuene med flere av kommunene ble dette trukket frem som en utfordring. På den ene siden kan man si at det er mulig å finne løsning for alle vanskeligstilte på boligmarkedet, gitt at de har bokompetanse – det er bare å gi nok tilskudd slik at lånet står i forhold til inntektene. På den andre siden knytter det seg minst to utfordringer til dette. For det første har kommunene så stramme økonomiske rammer, at de har søkere som er mer enn vanskeligstilte nok selv om de ikke går lenger ned på inntektsstigen enn det som er vanlig per i dag. For det andre er det flere saksbehandlere i kommunene som stiller spørsmål ved hvor stor gjeldsbelastning man skal pålegge en mottaker. Per i dag er det ikke uvanlig å ha en gjeldsbelastning som overstiger inntekten fem ganger. Dette vil forsterke seg for de som i utgangspunktet har lavest inntekt. Også dette kan løses ved å gi høyere tilskudd, om rammene er store nok.

I tabellen under har vi sett på hvilke nivå gjennomsnittsinntektene for mottakeren av de to finansieringsordningene var i 2008 og 2009. Tabellen viser at gjennomsnittlig inntekt for mottakerne av startlån ligger noe over mottakerne av både startlån og tilskudd.

3-8: Gjennomsnittsinntekter for de to finansieringsordningene samlet og fordelt på kommunestørrelse. Kilde: Husbanken.

	Startlån		Startlån&Etableringstilskudd		Differanse, kroner		Differanse i prosent	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Gjennomsnitt alle mottakerne	419 016	391 230	290 769	282 951	128 247	108 279	44 %	38 %
Inntil 3 000 innb.	438 159	398 282	299567	285432	138 592	112 850	46 %	40 %
3 001 - 10 000 innb	412 149	375 802	331 723	302 571	80 426	73 231	24 %	24 %
10 001 - 50 000 innb.	415 359	378 497	290 541	293 757	124 818	84 740	43 %	29 %
50 001 - 65 000 innb.	426 323	392 029	276 696	288 358	149 627	103 671	54 %	36 %
Tromsø	505 621	482 348	381 791	236 709	123 830	245 639	32 %	104 %
Fredrikstad	375 399	367 596	287 427	246 110	87 972	121 486	31 %	49 %
Kristiansand	362 843	324 333	184 556	144 603	178 287	179 730	97 %	124 %
Bærum	446 202	377 406	307 597	360 075	138 605	17 331	45 %	5 %
Stavanger	506 477	528 391	247 135	202 229	259 342	326 162	105 %	161 %
Trondheim	394 865	382 531	210 464	203 851	184 401	178 680	88 %	88 %
Bergen	411 391	379 075	256 704	268 099	154 687	110 976	60 %	41 %
Oslo	428 975	402 824	307 696	293 072	121 279	109 752	39 %	37 %

Generelt viser tabellen at startlånet slår inn på et høyere inntektsnivå enn etableringstilskuddet i kombinasjon med startlån. Dette er som ventet og etter intensjonene, i og med at de fleste kommuner først prøver å finne løsning gjennom startlån, og om det ikke går bruker etableringstilskuddet som en toppfinansiering. Dermed lå eksempelvis den gjennomsnittlige inntekten i 2009 til mottakere av startlån 44 prosent over gjennomsnittsinntekten til mottakere av både startlån og etableringstilskudd.

For de fleste kommunegrupper har mottakerne en noe høyere gjennomsnittsinntekt i 2009 sammenlignet med året før. Dette i seg selv tyder på at man når mottakere på samme inntektsnivå som året før, og i hver fall ikke har flyttet seg lavere ned på inntektsstigen. Men her er det viktig å huske på at det kan være store variasjoner blant mottakernes inntekter – noe som blir visket ut i en gjennomsnittsbetraktning.

Det er ikke vanlig å motta bostøtte sammen med startlån og etableringstilskudd. Det skjer i 27-28 prosent av tiltakene. Likevel skjer det langt oftere enn for mottakere av bare startlån hvor bostøtte gis i 6-7 prosent av sakene. Dette har sin naturlige forklaring i at gjennomsnittsmottakeren av både startlån og etableringstilskudd har lavere inntekt enn mottakere av bare startlån. Spørsmålet som det i dybdeintervjuene viste seg å være delte meninger om, er om startlånet alene kan brukes for å finne boligløsning også for mottakere med lavere inntekter enn hva som så langt har vært gitt. De fleste som ble intervjuet i førstelinjen var skeptiske til dette.

Aldersammensetningen er noe forskjellig for de to finansieringene. Av de som fikk både startlån og tilskudd i 2009, var 32 prosent 35 år eller yngre, mens 61 prosent var i aldergruppen 36-59 år. Tilsvarende var 42 prosent av mottakerne av bare startlån 35 år eller yngre, mens 51 prosent var i gruppen 36-59 år. For aldergruppen over 60 år var andelen 7-8 prosent for begge finansieringene.

3.4 Oppsummering

Boligtilskudd til etablering, tilpasning og utleieboliger var i 2010 på 820 mill kroner når tilsagnsrammen eller kvotetallet legges til grunn. Dette er 60 prosent høyere enn i 2005. Samlet har Husbankens tilskudd til videretildeling hatt en årlig stigning fra 2005 og frem til 2010. I 2010 tildelte Husbanken kommunene 87 mill kroner (26 %) mer sammenlignet med 2005.

Tilpasningstilskuddet nærmer seg en halvering i antall saker i løpet av perioden til 1850 saker i 2010. Etableringstilskuddet har ligget på ca 1500 saker per år, med unntak av årene 2008 og 2009 hvor antallet var noe høyere. Tilskuddsbeløpet i snitt har økt for begge ordningene. Alle kommunene vi har dybdeintervjuet rapporterer om svært stor etterspørsel etter tilskuddsmidlene. Det finnes ikke tall for antall søknader og antall avslag per år. Heller ikke hvor mange som får tilsagn om tilskudd men som ikke finner løsning.

Storparten av kommunene med mer enn 10 000 innbyggere forvalter etableringstilskuddet, mens bare en av tre kommuner med mindre enn 3000 innbyggere tilbyr tilskuddet. Likevel hadde 60 prosent av kommunene med tilskudd i 2010, mindre enn 10 000 innbyggere. Perioden sett under ett tyder på at det i liten grad har foregått en spissing i form av at vesentlig færre kommuner tar del i ordningen. For tilpasningstilskuddet er antall kommuner kraftig redusert, men har fortsatt noen flere kommuner i den miste gruppen, sammenlignet med etableringstilskuddet.

De aller fleste kommuner forvalter mellom 1-5 tilskudd per år, og innen den gruppen har de fleste bare 1-2 tilskudd per år. I 2010 var det 25 kommuner som forvaltet mer en 10 saker, og av disse hadde landets fire største kommuner mer enn 50 saker hver.

I og med at de boligsosiale utfordringene er størst i de største bykommunene, er det ikke overraskende at omtrent halvparten av tilskuddsmidlene er brukt i de 13 kommunene med mer enn 50 000 innbyggere. Vi legger merke til at det ut fra denne statistikken ikke er mulig å se en eventuelt økt spissing mot de større kommunene i løpet av perioden. Spesielt kommunegruppen med de minste og de største kommunene synes å bruke en relativt fast andel av tilskuddet per år.

Hvem får tilskudd?

Den klart største mottakergruppen av etableringstilskudd sammen med startlån er førstegangsetablerere med 550-650 saker per år. Dernest følger gruppen økonomisk vanskeligstilte med mellom 260-360 saker per år. Begge nevnte grupper kan betegnes som generelle og kan romme mange typer mottakere.

Øvrige grupper har hatt noe ulik utvikling i løpet av perioden. Både antall saker finansiert med etableringstilskudd og startlån, innen kategoriene ”Rusmiddelbruk” og ”Rus/Psykiatri” har hatt en økning i perioden sett under ett, mens antall tilskudd og lån til gruppen ”Flykninger”, har hatt en svakt synkende tendens.

Mottakere av startlån versus startlån og etableringstilskudd

En interessant problemstilling er om statistikken kan vise om det er forskjeller mellom mottakere som mottar bare startlån versus de som mottar både startlån og etableringstilskudd. I korte trekk viser statistikken følgende forskjeller:

- Husbankens finansieringsgrad er i gjennomsnitt langt høyere i saker hvor både etableringstilskudd og startlån inngår, enn ved bare startlån.
- For begge finansieringspakkene finner vi at knappe halvparten av sakene er husholdninger med barn. Når både tilskudd og startlån inngår i finansieringen, er mottaker oftere enslige med barn enn par med barn. Når startlån gis uten etableringstilskudd, er dette oftere til par med barn enn enslige uten barn.
- Andelen etableringstilskudd i forhold til startlån er høyest i kategoriene med færrest saker. Eksempelvis ble det i 2009 gitt etableringstilskudd i tillegg til startlån i nesten halvparten av sakene under kategorien ”Rusmisbrukere”.
- For de største gruppene, førstegangsetablerere, økonomisk vanskeligstilte og refinansiering, brukes bare etableringstilskuddet i 10-20 prosent av sakene. Samtidig er antallet saker klart høyest for disse kategoriene.
- Generelt slår startlånet inn på et høyere inntektsnivå enn etableringstilskuddet i kombinasjon med startlån. Dette er som ventet og etter intensjonene, i og med at de fleste kommuner først prøver å finne løsning gjennom startlån, og om det ikke går bruker etableringstilskuddet som en toppfinansiering. I 2009 var gjennomsnittsinntekten til mottakere av startlån 44 prosent over gjennomsnittsinntekten til mottakere av både startlån og etableringstilskudd.
- Det er ikke vanlig å motta bostøtte sammen med startlån og etableringstilskudd. Det skjer i 27-28 prosent av tiltakene. Likevel skjer det for en langt større andel enn for mottakere av bare startlån.
- Aldersammensetningen er noe forskjellig for de to finansieringene. For startlån utgjorde aldersgruppen under 35 år en større andel sammenlignet med tilsvarende for tilskudd/startlån. Motsatt gjelder for aldersgruppen 36-59 år.

Statistikken viser med andre ord flere forskjeller mellom mottakerne av startlån og mottakerne av både startlån og etableringstilskudd. Vårt klare inntrykk gjennom dybdeintervjuene er at mottakers inntektsnivå kombinert med boligpriser er avgjørende for hvilken finansieringspakke som velges, og at kjennetegnene beskrevet over dermed er mer en grov beskrivelse av grupper på ulike inntektsnivå.

4 VURDERING AV TILSKUDDSORDNINGEN

4.1 Krav til utforming av tilskudd

Den formelle definisjonen på en tilskuddsordning er ”bevilgning gitt av Stortinget til mottakere utenfor statsforvaltningen under postnummer 60-89”. Det sies videre at ”Tilskuddsbevilgninger har så mange varianter at det ikke er mulig å gi en generell beskrivelse av slike bevilgninger på annen måte enn at det gjelder utbetalinger som ikke er anskaffelser for staten”.

Bestemmelsene om økonomistyring i staten sier videre at ”bevilgninger under disse postene (jf. 70-89) som tilfaller privatpersoner, normalt faller inn under bestemmelser i kap.7 *Om forvaltning av stønadsordninger.* I mange tilfeller er stønadsordninger til privatpersoner fastsatt i lov, til dels som rettighetsbaserte ordninger. Bevilgninger under postnumrene 70-89 som tilfaller enkeltpersoner i forbindelse med næringsvirksomhet eller i annen yrkessammenheng, faller imidlertid inn under bestemmelsene i kap. 6 om forvaltning av tilskuddsordninger”. I veilederne fremgår dette enda tydeligere: ”Bevilgninger under post 70-89 som tilfaller privatpersoner, gjelder normalt stønader, med visse unntak omtalt i Bestemmelsene pkt 7.1 (næringsvirksomhet og yrkessammenhenger)”.

På bakgrunn av Bestemmelsene, kan det stilles spørsmål ved om den delen av boligtilskuddet som videretildeles til kommunene er å anse som et tilskudd eller en stønad. Mottakerne er privatpersoner og midlene går verken til næringsvirksomhet eller til yrkesmessig sammenheng. Samtidig er det ikke en rettighetsbasert ordning, men dette er heller ikke et krav for å falle inn under regelverket for stønadsordninger. Når dette er sagt, er regelverket for tilskudd og regelverket for stønader relativt like. Størst, og muligens eneste forskjellen, er knyttet til kravene om rapportering fra mottaker, og forvalters krav til oppfølging av dette. Regelverket er noe strengere og mer omfattende for tilskuddsordninger enn for stønadsordninger på dette området. Gitt at viderefordelingsmidlene er å regne som en stønadsordning, betyr det i så fall at Husbanken og KRD kan ha pålagt ordningen noen tilleggskrav. En nærmere avklaring av dette bør drøftes med SSØ[22]. I denne evalueringen legger vi til grunn at boligtilskuddet til videretildeling er en tilskuddsordning.

Veilederen for forvaltning av tilskuddsordninger påpeker at det for de fleste tilskuddsordninger er behov for å utarbeide regelverk for alle viktige forhold som tilskuddsforvalter skal legge vekt på i sitt arbeid. I disse reglene skal tilskuddsordningens hovedelementer omtales:

a. Mål for ordningen
b. Kriterier for måloppnåelse
c. Tildelingskriterier, herunder beregningsregler
d. Oppfølging og kontroll
e. Evaluering

[22] Asplan Viak har vært i dialog med Statens senter for økonomistyring for å klargjøre grensegangene mellom tilskuddsordninger og stønadsordninger. I dialogen ble verken ordning eller oppdragsiver for denne evalueringen nevnt.

Utformingen av en tilskuddsordning omfatter både å fastlegge hovedelementene i ordningen og å nedfelle disse i et skriftlig regelverk. Bestemmelsene påpeker at hovedelementene må vurderes i nøye sammenheng med hverandre.

I tillegg sier veiledere at det kan være hensiktsmessig å ta med regler om:

- Kunngjøring
- Krav til søknadens form og innhold
- Søknadsbehandlingen
- Klagebehandling, jf. Forvaltningsloven
- Rutiner for tildeling av registrerte tilskudd, eventuelt tilsagn i henhold til tilsagnsfullmakt
- Rutiner for utbetaling og behandling av eventuelt for mye utbetalt tilskudd
- Tidsfrist for bortfall av tilsagn om tilskudd som ikke utbetales umiddelbart
- Mulige reaksjonsformer dersom mottaker gir uriktige opplysninger eller ikke bruker tilskuddet i samsvar med fastsatte betingelser

4.2 Mål og målgruppe for tilskuddsordningen

I veilederen til økonomiregelverket anbefales det at målet for tilskuddet formuleres så konkret at det er mulig å fastsette praktisk brukbare kriterier for måloppnåelse. Målformuleringen skal gi uttrykk for hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen samt hvilken målgruppe den tar sikte på. Generelt vil ambisiøse og detaljerte mål bidra til at kravene til tilskuddsmottakere om å rapportere, eller til å innhente informasjon fra andre kilder, blir mer omfattende.

Vi finner målformuleringer på flere nivåer for boligtilskuddet. For det første er det formulert et overordnet mål i forskriften som fastslår at tilskuddet skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Videre fastslår forskriften at midlene skal fordeles ut fra bolig- og bygningspolitiske prioriteringer gitt av departementet. Husbanken kan gi nærmere retningslinjer for tildeling av tilskudd og tilskuddsutmåling, herunder særlige regler for sikkerhet og tilbakebetaling dersom boligen disponeres i strid med forutsetningene.

I Husbankens retningslinjer gjentas målet for ordningen. Det gjøres deretter en ytterligere spesifisering av hvilke typer prosjekter etableringstilskuddet og tilpasningsskuddet kan gis til:

- Boligtiltak for bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, funksjonshemmede og andre spesielt vanskeligstilte.
- At husstander som har skaffet seg en nøktern bolig settes i stand til å holde på den gjennom nødvendige tilpasninger/utbedringer og eventuell refinansiering

Det første kulepunktet omhandler etableringstilskuddet, og beskriver målguppen for dette tilskuddet. Målet blir ikke ytterligere spesifisert utover det som allerede er nevnt i forskriften. Det andre kulepunktet omhandler formålet med tilpasningstilskuddet og kan sies å være en spesifisering av hovedmålet for ordningen. I tillegg er det ytterligere to kulepunkt som er rettet mot de andre delene av tilskuddsordningen som ikke inngår i denne evalueringen.

I de årlige tildelingsbrevene fra KRD er ikke målene knyttet til etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet som sådan, men til hovedmål og arbeidsmål for boliger til vanskeligstilte

på boligmarkedet. Innledningsvis under hovedmål 2: ”Bustadar til vanskelegstilte på bustadmarknaden” står det at ”Primæroppgåva til Husbanken er å setje kommunane og samarbeidspartnarane deira i best mogleg stand til å gjennomføre ein heilskapleg og lokal tilpassa politikk for vanskelegstilte på bustadmarknaden.” Videretildelingsmidlene til kommunene er økonomiske virkemidler primært for å nå arbeidsmål 2.1 ”Auka førebygging og avskaffing av bustadløyse” Med litt variasjon frå år til år, omtales deler av målgruppen for tilskuddene, som også er målgruppe for startlån og bostøtte. For eksempel for 2008 står det at ”Husbanken bør oppmode kommunane til å informere om sjansane som dei mest ressurssterke av dei psykisk utviklingshemma har til å skaffe seg ein eigen bustad, jf Husbankens økonomiske verkemiddel.”[23] I 2010; ”Husbanken skal arbeide for at den eksisterande verkemiddelpakka vert gjort meir synleg og betre tilpassa ungdom.” Det vises også til arbeidet med å bosette flyktninger, i samarbeid med IMDI.

I gjennomgangen av arbeidsmål 2.1 under hovedmål 2, nevnes verken etableringstilskuddet eller tilpasingstilskuddet som en del av de økonomiske virkemidlene. Dette i motsetning til startlån, bostøtte og boligtilskudd til utleieboliger, jf. f eks tildelingsbrevet for 2009. I forbindelse med post 75, omtales heller ikke tilskuddene utover hvor stor ramme som er gitt, hva som er mulig å avsette på tapsfond, samt at en mindre sum er øremerket til prosjektering/investering i heiser i eksisterende bygg.

I styringsdokumentet fra Direktørmøtet legges det blant annet vekt på Husbanken som kunnskaps- og kompetansebank, med fokus på rolleforståelse og samarbeidsformer med kommuner og andre. Om den økonomiske virkemiddelbruken sies det at ”Husbanken skal i sin dialog med kommunene ha fokus på hele den boligsosiale virkemiddelpakken og formidle kompetanse om viktigheten av å se virkemidlene i sammenheng”. Videre gjøres det følgende prioritering av Husbankens økonomiske innsats rettet mot kommunene[24]:

- Kommunene med størst utfordringer; kompetansetilskuddet, tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, bostøtte og startlån.
- Kommuner med middels utfordringer; tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, bostøtte og startlån.
- Kommuner med små utfordringer; bostøtte og startlån.

Målgruppen omtales i forhold til å forebygge bostedsløshet og fremskaffe varige boligløsninger og ikke i forhold til det enkelte virkemiddelet. Innsatsen skal rettes mot følgende grupper:

- Barnefamilier; bostedsløse eller står i fare for å bli det.
- Vanskeligstilt ungdom; Bostedsløse ungdom og annen ungdom med utfordringer ift etablering i bolig (f eks overgang fra barnevernstiltak), har som regel behov for hjelp til mer enn bolig. For å finne stabile tiltak må etablering sees i sammenheng med utdanning, fagopplæring, arbeid, fritidsvirksomhet, helse og boligsosiale oppfølging. Krever samarbeid med andre etater.

[23] Jf. Arbeidsmål 2.3 ”Personar med nedsett funksjonsevne skal skaffe seg og behalda ein eigen bustad”. Dette arbeidsmålet er innlemmet i øvrige arbeidsmål fra 2009.

[24] Til tross for denne prioriteringen, åpnes det for at både kompetansetilskuddet og tilskudd til etablering og tilpasning etter en skjønnsmessig vurdering kan brukes uavhengig av kommunens status.

- Flyktninger, med særlig vekt på enslige, mindreårige flyktninger. En ramme fra tilskudd til utleieboliger er øremerket for denne gruppen.
- Personer med rus og psykiske lidelser.
- Personer løslatt fra fengsel eller utskrevet fra institusjoner.

Noen regionkontor har utformet, eller er i gang med å utforme egne boligsosiale program hvor det er utformet strategier/arbeidsmetoder for å jobbe primært med kommuner med de største boligsosiale utfordringene. Formålet er at regionkontorene gjennom forpliktende partnerskap skal gjøre disse kommunene dyktigere til å løse sine boligsosiale utfordringer.

Noen få kommuner har utarbeidet egne retningslinjer for forvaltning av etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet. Disse bygger på Husbankens retningslinjer, gjerne med en presisering av målgruppen og utmålingskriterier. Flere har fokus på det enkelte virkemiddelet, hvor det også gjøres koplinger til andre ordninger. I dybdeintervjuene fremkommer det for eksempel at etableringstilskuddet i all hovedsak utmåles som et tillegg eller en toppfinansiering til startlån for ”å finne løsning”. Det er vårt inntrykk at kommunenes tilskuddsformidling ikke henger nært sammen med kommunenes boligsosiale handlingsprogram, eller eventuelt andre strategidokumenter.

Et hovedtrekk ved rekken av regelverk og styringsdokument fra KRD og frem til førstelinjetjenesten i kommunene, er at man starter og avslutter denne rekken med retningslinjer med spesifikk omtale av mål og målgruppe for tilskuddsordningen. I mange kommuner brukes også Husbankens retningslinjer direkte av saksbehandlerne i førstelinjen. Mellom disse retningslinjene har de førende dokumentene en annen type fokus og målsett. Disse er knyttet til Husbankens samlede innsats på det boligsosiale området. Spesielt i tildelingsbrevet, men også delvis i Direktørmøtets styringsdokument er etablerings- og tilpasningstilskuddet knapt nevnt.

Bakgrunnen for at utdypingen av formål og målgruppe er flyttet fra den enkelte tilskuddsordning til boligsosiale arbeid som politikkområde i styringsdokumentene, har trolig sammenheng med at Husbanken mener man best når hovedmålene og arbeidsmålene gjennom å jobbe helhetlig innen det boligsosiale feltet, og at resultater skal nås gjennom å jobbe i partnerskap med kommunen og andre samarbeidspartnere. Økonomiregelverket krever imidlertid at hovedelementene i utformingen av en tilskuddsordning knyttes til bruken av tilskuddet spesielt.

En sammenfatning av målene knyttet til de to ”målsettene” er noe utfordrende i forhold til å utgjøre et målhirarki for ordningen, der målene blir mer operasjonalisert og konkrete jo lenger ut i kjeden man kommer. Den største utfordringen knyttet til dette er å vurdere grad av måloppnåelse i forbindelse med rapportering.

Styringsdokumentet til Husbanken gjenspeiler en organisasjon som ønsker å jobbe helhetlig med det boligsosiale politikkområdet, som er en kunnskaps- og kompetansebank som jobber gjennom andre og hvor de økonomiske virkemidlene er et verktøy i arbeidet. Gjennom dybdeintervjuene, er det vårt inntrykk at den helhetlige tilnærmingen ikke er godt forankret i kommunene. Det synes for eksempel ikke selvsagt at kommunenes eventuelle boligsosiale planer eller andre strategiske dokumenter er nært forankret i forvaltningen av de to tilskuddene, mht mål og målgrupper. Mange kommuner har gjort prioriteringer innenfor målgruppen i retningslinjene grunnet stor etterspørsel ift bevilgningen. Dette kan synes like

mye som en erfaringsvurdering i førstelinjen, enn som at det er forankret i planer og analyser. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at kommunene er kjent med kommunens KOSTRA-tall relatert til det boligsosiale feltet, men få kommuner har utarbeidet egen behovskartlegging brukt som strategisk grunnlag for søknadsbehandlingen. Dette har dels med manglende ressurser i kommunen å gjøre og dels med at den store søkermassen uansett sørger for søkere godt innenfor målgruppen for ordningen. Det man går glipp av uten en behovskartlegging er et grunnlag for å prioritering og jobbe strategisk og helhetlig i forhold til kommunens utfordringer.

4.3 Tildelings- og beregningskriterier

I følge statens økonomiregelverk bør kriteriene kunne fastsettes slik at de uten store vansker kan legges til grunn for rapporteringen fra tilskuddsmottakere for å belyse graden av måloppnåelse, og slik at de er praktisk mulig å kontrollere uten uforholdsmessig store kostnader. Tildelingskriteriene bør også vurderes i forhold til de øvrige hovedelementene i tilskuddsordningen som mål etc.

Statlige tilskudd kan generelt deles inn i fire tilskuddstyper:

a. Tilskudd med bruk av kvantifiserbare tildelingskriterier
b. Tilskudd med skjønnsmessig vurdering (rundsumtilskudd)
c. Tilskudd som prosentvis andel av regnskapsførte utgifter
d. Tilskudd som en navngitt mottaker får fastsatt ved budsjettbehandlingen

Boligtilskudd til etablering og omfordeling kan i hovedsak karakteriseres som et tilskudd med skjønnsmessig vurdering, dvs rundsumtilskudd, jf. punkt b. Målgruppen for ordningen er svært sammensatt. Det betyr at selv om det brukes kvantifiserbare beregningsregler i søknadsbehandlingen, er det en skjønnsmessig vurdering knyttet til hva som er rimelige bidrag fra statens side til den enkelte mottaker. Dette gjelder også delvis for tilpasningstilskuddet, men her kan det også innslag av *"prosentvisvis andel av regnskapsføret utgifter"*. I tillegg har vi forholdet nevnt innledningsvis til dette kapitlet, om at etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet mest sannsynlig er å regne som en stønad til privatpersoner, noe som i så tilfelle betyr at ordningen reguleres av et annet kapittel i statens økonomiregelverk hvor inndelingen over ikke er relevant.

Retningslinjene for tilskuddet utarbeidet av Husbanken har under overskriften *Hva kan det gis tilskudd til* presiserer hva slags typer tiltak som kan støttes[25]. Etablerings- og tilpasningstilskuddet skal i følge denne spesifiseringen gå til tiltak hvor kommuner videretildeler til enkeltpersoner for oppføring, kjøp, utbedring, tilpasning og refinansiering av bolig. Det skal legges vekt på at husstandens situasjon er av varig karakter. Tilskudd gis etter økonomiske behovsprøving. Ved tilskudd til tilpasning skal det legges spesielt vekt på at noen i husstanden har behov for spesialtilpasning for å kunne fungere i boligen.

[25] I tillegg omfatter ordningen tilskudd fra Husbanken til kommuner til oppføring, kjøp og utbedring av kommunale utleieboliger, avsetning til tapsfond, prosjektering og utredning til enkeltpersoner, tilstandsvurdering av sameier, borettslag etc, samt til prosjektering og installering av heis i eksisterende borettslag. Prosjekter som finansieres av oppstartstilskudd eller investeringstilskudd til omsorgsboliger, kan ikke få tilskudd.

Tiltakene som kan gis tilskudd er avgrenset og klare i retningslinjene. Retningslinjene gir ingen avgrensninger ift størrelse på boligene som støttes. I praksis er dette ikke et problem så lenge den økonomiske rammen er vesentlig knappere enn etterspørselen etter bolig. Ordningen representerer ikke en rettighet, slik at minimumsgrenser av noe slag er heller ikke rimelig, etter vår vurdering. Eksempel på type tiltak som er vanskelig å vurdere innenfor denne delen av regelverket er familien med relativt bra inntekt, som søker tilskudd til ny/eventuelt tilpasset bolig, som følge av at de har fått et barn med nedsatt funksjonsevne.

Under overskriften *Utmålingsregler (*beregningsregel)*,* fastslår Husbankens retningslinjer at størrelse på tilskuddet gis ut fra en helhetsvurdering av behov og muligheter for støtte fra andre offentlige støtteordninger, jf rundsumtilskudd.

Søker må i søknaden til kommunen oppgi alle inntekter og utgifter til husstanden. Som regel krever kommunene at disse dokumenteres (jf lønnslipp, siste års ligningsattest og eventuelt legeattest). Dette danner grunnlaget for kommunenes beregninger av størrelse og sammensetningen av finansieringspakke. I de større byene gir kommunen en forhåndsgodkjenning for kjøp av bolig før søker aktivt kan gå ut å finne bolig. For tilpasningstilskuddet er det vanlig med en forhåndsgodkjenning fra fysioterapeut, ergoterapeut eventuelt andre i kommunen. Etterbefaring blir etter vårt inntrykk, gjennomført om kommunen vurderer det som nødvendig.

Det spesielle ved etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet i motsetning til de fleste andre statlige tilskudd, er at de nedskrives. Man kan si at tilskuddsmottaker har bruksretten til hele tilskuddet men en gang det utbetales, men eier det først når nedskrivningsperioden er over. Boligtilskudd til etablering nedskrives med 5 prosent per år over 20 år, og boligtilskudd til refinanisering, utbedring og tilpasning nedskrives med 10 prosent per år over 10 år. Det er ikke anledning for forvaltningen å stille andre vilkår, for eksempel at boligtilskuddet ikke skal nedskrives. Nedskrivningsordningen har vært til vurdering tidligere, og i 2005 hadde KRD et høringsforslag hvor etableringstilskuddet ikke skulle nedskrives. Dette ble ikke gjennomført.

Flere av de større kommunene, blant annet Oslo, har argumentert strekt for at nedskrivningsregelen bør tas bort. Dette vil i så fall bety at man går fra en tilskuddsordning (eventuelt stønadsordning) til en ordning med rentefrie lån. Dette vil igjen bety at tildelt boligtilskudd i sin helhet blir tilbakeført til kommunen ved salg eller annen overdragelse. I dybdeintervjuene har kommunenes argumentasjon vært tredelt: For det første vil dette medføre ”gjenbruk” av midlene, slik at flere i målgruppen kan nyte godt av ordningen som uansett er for knapp til å dekke behovet. For det andre argumenteres det for at det er vanskelig for saksbehandlerne å gi de store tilskuddene som høye boligpriser etter hvert krever. Mange oppfatter tildeling av høye tilskudd som en forfordeling av noen relativt få innbyggere i en langt større målgruppe som har samme inntekts- og livssituasjon. Dette ville blitt oppfattet som noe mindre urettferdig om det statlige bidraget bare var til låns. Et tredje argument er at tilskuddene, etter hvert som de nå er i ferd med å utgjøre store beløp, i realiteten representerer en betydelig inntektsoverføring for de av søkerne som er heldig å bli prioritert. Det trekkes frem at denne formuesoppbyggingen representerer noe annet enn formålet med ordningen som er å sette husstander i stand til å skaffe seg en egen bolig eller bli boende i egen bolig, når øvrig kravene for ordningen er oppfylt.

Kommunenes argumenter synes relevante både i forhold til konsekvensene og effektene som beskrives. Om dette bør gjennomføres har vi likevel ikke grunnlag for å ta stilling til og er kanskje når alt kommer til alt et politisk verdispørsmål.

Retningslinjer som er beregnet å ligge til grunn for tilskuddsforvaltning i kommuner med ulike boligmarkeder og for en målgruppe med svært ulike behov, må nødvendigvis ha føringer av generell karakter. Dette åpner opp for store variasjoner i kommunenes vurdering av søkernes betalingsevne og utmåling av tilskudd. Dette er også inntrykket gjennom dybdeintervjuene. Kommunene legger ulike livsoppholdssatser til grunn, og det synes å være relativt store forskjeller på hvordan etableringstilskudd og lån er satt sammen.

4.4 Oppfølging av resultater og kontroll av bruken av midlene

I økonomiregelverket er det lagt til grunn at resultater skal kunne observeres og vurderes langs hele resultatkjeden fra innsatsfaktorer til samfunnsmessige effekter. Rapporteringen må stå i forhold til størrelsen på tilskuddet som er gitt. Større investeringer og prosjekter kan få utbetalt tilskuddet i terminer.

Oppfølging og kontroll innebærer dels å påse at avtalte rapporter faktisk kommer inn og dels å gi tilbakemelding og treffe eventuelle tiltak dersom kontrollen avdekker forhold som ikke er tilfredsstillende. Denne delen av forvaltningen må ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Kontrolltiltak deles i følgende hovedalternativer:

1. En formalie- og rimelighetskontroll, dvs. at rapportene er signert og at tallmaterialet ikke virker usannsynlig.
2. Stikkprøvekontroll for prøving av data i innrapportert informasjon.
3. Gjennomgang og vurdering av innrapportert informasjon (mest aktuelt for tilskudd som gis som andel av regnskapsførte utgifter).

Dette mangler per i dag for etableringstilskuddet, men er heller ikke så påkrevd om ordningen er å anse som stønad. I og med at det gis en forhåndsgodkjenning før mottaker skaffer seg bolig, har kommunene relativt god kontroll mht at tilskuddet går til omsøkt tiltak.

Nedskrivingen er automatisert, og med unntak av Bergen, har de store kommunene Lindorf, DNB Nor eller andre til å gjennomføre dette. Kommunene har svært lite innsikt i hvordan mottaker ”lever med ” de beregnede livsoppholdskostnader. Kommunen mangler også informasjon om hva som skjer med mottakere som ikke får tilskudd. Får de kommunal bolig eller havne de på det private leiemarkedet, eventuelt annet?

4.5 Oppsummering

Finansdepartementet sier på den ene siden at de ulike elementene i en tilskuddsordning skal kunne knyttes til det gjeldende virkemidlet. På den andre siden satser Husbanken i stadig større grad å jobbe helhetlig, der alle økonomiske virkemidlene inngår i verktøykassen sammen med kompetansevirkemidler og eventuelt også juridiske virkemidler. Husbankens satsing har sannsynligvis sin forklaring i at man oppnår best resultater gjennom helhetlig

jobbing mot målene. I evalueringsarbeidet er begge disse tilnærmingsmåter lett å observere. Spørsmålet er om de to kravene eller arbeidsmåtene er forenlige. Er det mulig og interessant å etterprøve bruken av et virkemiddel som ikke har egne mål og delmål, eller som er så generelle at de ikke er etterprøvbare? Hvorfor er det hensiktsmessig å fortsetter med flere typer tilskudd og lån, når man mener å oppnå mest ved en helhetlig tilnærming? En naturlig konsekvens av den helhetlige måten å jobbe på, kan alternativt være å overføre de økonomiske virkemidlene mer samlet. Slik det er nå, er det både òg. Samtidig kan det stilles spørsmål om kommunene er i stand til å jobbe helhetlig når flesteparten har 1-5 tiltak per år, saksbehandlet av en person som i tillegg har mange andre oppgaver hun har på kommunens servicekontor.

Det spesielle ved etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet i motsetning til de fleste andre statlige tilskudd, er regelen om at de skal nedskrives. Flere av de større kommunene, blant annet Oslo, har argumentert strekt for at denne nedskrivningsregelen bør tas bort. Dette vil i så fall bety at man går fra en tilskuddsordning (eventuelt stønadsordning) til en ordning med rentefrie lån. Argumentasjonen er muligheten for å øke kommunenes tilskuddsramme som igejn vil gjøre det mulig å tilby ordningen til flere innbyggere i målgruppen. For det andre vurderes det som mindre forskjellsbehandling å gi en mottaker et rentefritt lån sammenlignet med et store tilskuddene som høye boligpriser etter hvert krever. Det hevdes vider at tilskuddenes formuesoppbyggende effekt ikke er hensikten med ordningen som er å sette husstander i stand til å skaffe seg en egen bolig eller bli boende i egen bolig, når øvrig kravene for ordningen er oppfylt. Om dette bør gjennomføres har vi likevel ikke grunnlag for å ta stilling til og er kanskje når alt kommer til alt et politisk verdispørsmål.

Retningslinjer som er beregnet å ligge til grunn for tilskuddsforvaltning i kommuner med ulike boligmarkeder og for en målgruppe med svært ulike behov, må nødvendigvis ha føringer av generell karakter. Dette åpner opp for store variasjoner i kommunenes vurdering av søkernes betalingsevne og utmåling av tilskudd.

I økonomiregelverket er det lagt til grunn at resultater skal kunne observeres og vurderes langs hele resultatkjeden fra innsatsfaktorer til samfunnsmessige effekter. Dette mangler per i dag, men er heller ikke så påkrevd om ordningen er å anse som stønad. I og med at det gis en forhåndsgodkjenning før mottaker skaffer seg bolig, har kommunene relativt god kontroll mht at tilskuddet går til omsøkt tiltak. Kommunene har imidlertid svært lite innsikt i hvordan mottaker ”lever med ” de beregnede livsoppholdskostnader, samt hva som skjer med mottakere som ikke får tilskudd.

5 ER TILSKUDDSFORVALTNINGEN IVARETATT PÅ EN GOD MÅTE?

Både Husbanken og kommunene har sentrale roller i forvaltning av boligtilskuddet. Vi har i kapittel 4 redegjort for regelverket for forvaltning av tilskuddsordninger og hvordan dette skal komme til anvendelse i forvaltning av boligtilskuddet. I dette kapitlet skal vi gi en nærmere beskrivelse og vurdering av hvordan Husbanken og kommunene ivaretar forvalterrollene knyttet til informasjon, kunngjøring, saksbehandling, rapportering, oppfølging og kontroll. Kommunal- og regionaldepartementet skal påse at forvaltningen av tilskuddsordningen er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte. Dette følger av økonomireglementets[26] kapittel *6.3 Tilskuddsforvaltning* og blir ofte ivaretatt gjennom evaluering av tiskuddsordningene.

5.1 Husbankens forvaltning av boligtilskuddet

Husbankens[27] fremste roller i forvaltning av boligtilskuddet er knyttet til:

- Fordeling av tilskuddsmidler til kommunene
- Drive opplæring av kommunalt ansatte, gi informasjon til kommunene om tilskuddsordningen, sikre kompetanseoverføring mellom kommunene og formidle erfaringer mellom kommunene for å øke kompetansen på kommunalt nivå.
- Føre kontroll med kommunene

Det er i første rekke regionkontorenes forvalterrolle som blir belyst.

5.1.1 Fordeling av tilskuddsmidlene

Husbankens hovedkontor fordeler tilskuddsmidler til regionene etter et indikatorkart som måler de boligsosiale utfordringene i alle kommuner. Denne fordelingen er kun veiledende for regionkontorenes viderefordeling av tilskuddsmidler til kommunene. Husbankens regionkontor er således delegert myndighet til fordeling av tilskuddsmidlene til kommune som avviker fra hovedkontorets utregning av tilskuddsmidler til den enkelte kommune.

Regionkontorene benytter seg av denne friheten men på noe forskjellig vis og ber kommunene om å begrunne behovet for tilskuddsmidler og beskrive de utfordringer som kommunene står overfor. Noen kontorer ber bare om at kommunene krysser av om de har behov for boligtilskuddet. Regionkontorene arbeider ofte tettere med noen satsingskommuner som kan bli prioritert i runden med fordeling av tilskuddsmidler. Dette er kommuner med store boligsosiale utfordringer og omfatter vanligvis de største kommunene i regionen. Konsekvensen av en slik praksis blir dermed at enkelte kommuner verken søker eller blir tildelt boligtilskudd. 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.

[26] Reglement for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni
[27] Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet. Kravspesifikasjon – evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig.

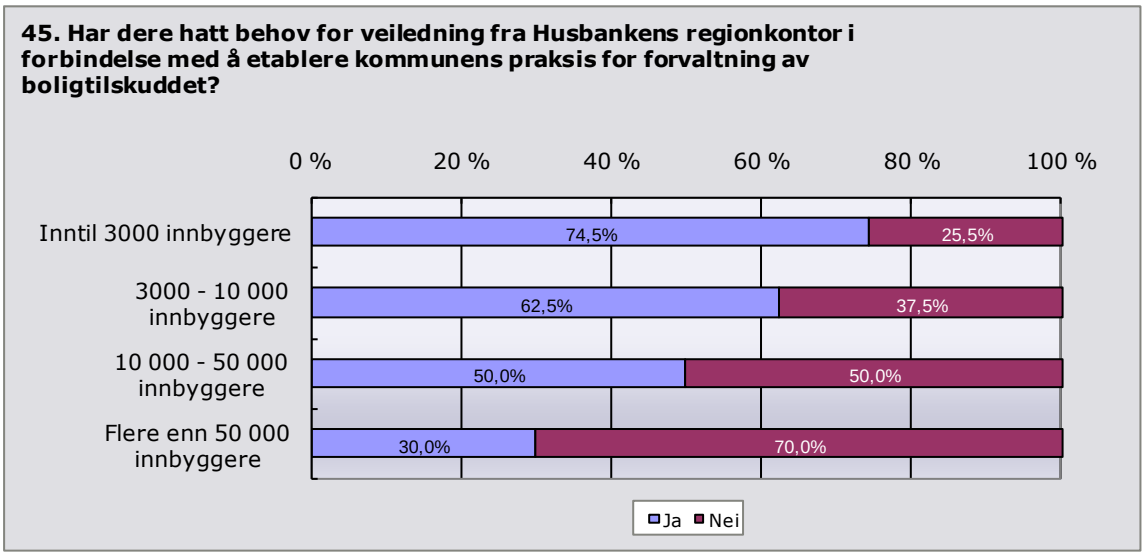
Helt fremt til 2009 hadde regionkontorene en praksis der de holdt noe av tilskuddsmidlene igjen for å kunne dekke akutte behov for støtte etter hver som behovene oppstod. Fra og med budsjettåret 2010 fordeler regionkontorene hele tilskuddspotten ved årets begynnelse. Utbetaling av tilskuddsmidlene til kommunene skjer imidlertid i to runder. Dette åpner for at regionkontorene i siste halvår kan overføre midler fra kommuner som ikke har brukt tilskuddsmidler til kommuner som har fått økt behov for midler. På denne måten kan noen akutte behov løses selv om regionkontorene ikke sitter inn med en reservepott.

Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuundersøkelsen i kommunene har vi registrert noen synspunkter på regionkontorenes praksis for fordeling av boligtilskudd. Disse kan sammenfattes på følgende måte:

- Det kan være vanskelig å beskrive behov for tilskuddsmidler for et helt år i forveien.
- Tilsagn om tilskudd blir gitt sent, noen ganger ikke før april måned. Dette kan skape forsinkelser og problemer for kommunene dersom det blir store endringer i tildelingene fra det ene året til det andre.
- De minste kommunene opplever at det er de største kommunene som blir prioritert.

5.1.2 Opplæring og veiledning av kommunalt ansatte

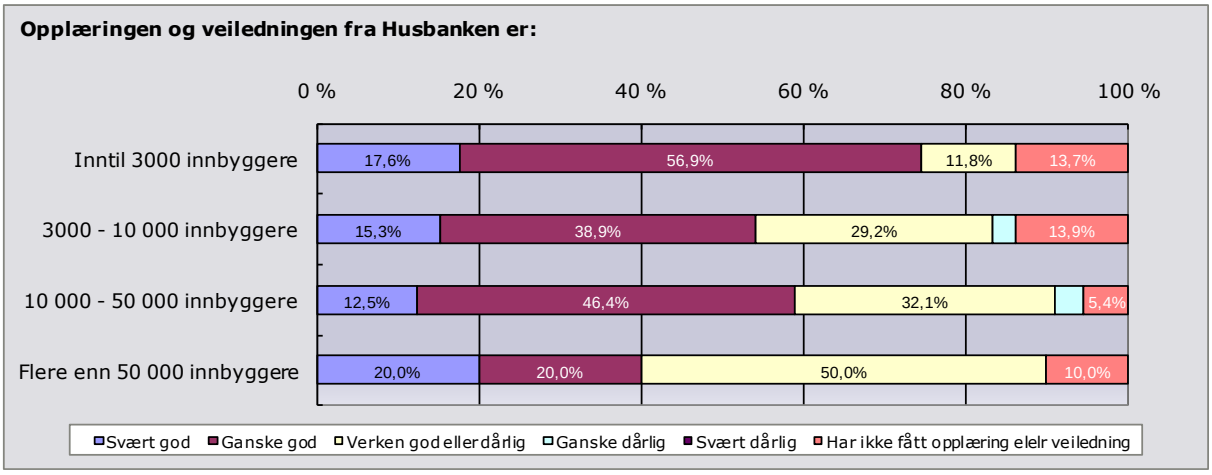
Husbankens regionkontorer skal altså drive opplæring av kommunalt ansatte og gi informasjon om tilskuddsordningen. Våre undersøkelser viser at Husbankens regionkontorer ivaretar rollen som kunnskapsformidler og veileder for dem som har behov for slik veiledning. Behovene for veileding fra Husbanken varierer imidlertid en god del etter hvor store kommunene er, jfr. neste figur.



Figur 5-1 Kommunenes behov for veiledning – sortert etter kommunestørrelse

Inntrykket fra intervjuundersøkelsen bekrefter dette bildet. De største kommunene er mer selvgående enn de mindre kommunene. De aller største kommunene slik som Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger har - i egenskap av at de selv har et stort fagmiljø knyttet til forvaltning av boligtilskuddet - liten nytte av den bistanden de kan få fra regionkontoret. Når de største kommunene etterspør bistand fra Husbankens regionkontor handler dette ofte om spørsmål om tolking av regelverk og råd om hvordan man skal kunne være en mer profesjonell rådgiver overfor søkerne.

Det er det de minste kommunene som gir den beste karakteren på Husbankens opplæring og veiledning, jfr. figur 5-2.



Figur 5-2 *Kommunenes vurdering av opplæringen og veiledningen fra Husbanken, sortert etter kommunestørrelse*

Det er relativt store forskjeller mellom regionene mht. hvordan kommunene bedømmer utbyttet av Husbankens veilednings- og opplæringsinnsats. Dette omfatter bl.a. veiledning av nye saksbehandlere, faglige oppdateringer og praktisk veiledning av kommunene om hvordan de kan arbeide med kommunenes boligsosiale utfordringer. Konsekvensen kan være at kommuner med samme behov får ulik støtte fra Husbanken avhengig av hvilken region kommunen sorterer inn under. Husbanken synes dermed å ha en utfordring når det gjelder å sørge for jevnere kvalitet på veilednings- og kompetanseoverføringsbistanden til kommunene.

5.1.3 Erfaringsoverføring mellom kommunene

Husbanken har en rolle med å sikre kompetanseoverføring mellom kommunene og formidle erfaringer mellom kommunene for å øke kompetansen på kommunalt nivå. Bruk av nettverkssamlinger og konferanser blir trukket fram som viktige tiltak i denne sammenheng. Møtene benyttes bl.a. til å informere om praksis i kommuner som har oppnådd mye og/eller om prosjekter for spesielle målgrupper. Fra (ett av) regionkontorenes side har vi fått høre at nettverkssamlingene kan være viktige arenaer for å påvirke praksisendring i kommuner som fortsatt deler boligtilskuddet tynt ut og således ikke tør å ta individuelle hensyn ved tildeling av tilskuddsmidlene.

5.1.4 Oppfølging om kommunenes forvaltning av ordningen og bruken av tilskuddsmidlene

Husbankens viktigste tiltak for å følge opp bruken av boligtilskuddet skjer gjennom de etablerte rapporteringsrutinene, og gjennom dialog med kommunene. Oppfølgingen er i stor grad knyttet til innhenting av rapporter om antall tiltak, tildelte beløp og hvilke målgrupper som har fått tilskudd. Rapporteringssystemet gir imidlertid ikke særlig mye informasjon om hvem som får tilskudd. De to største gruppene som er mottakere av etableringstilskuddet er som tidligere nevnt førstegangsetablerere og økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet. Begge gruppene er generelle og kan romme mange typer mottakere. Det er ikke innarbeidet rutiner for å etterspørre opplysninger om målene med tilskuddsordningen er nådd.

Regionkonteres kontroll med bruken av tilskuddsmidlene blir beskrevet å være basert på tillit, altså at kommunene bruker midlene i samsvar med intensjoner og målsettinger.

Husbanken tilbyr et saksbehandlingssystem for tilskudd til etablering for tilskudd til etablering der automatisk rapportering inngår. Ca 200 kommuner benytter seg av dette. De andre kommunene må innrapportere tilskudd til etablering enkeltvis i StartRapp. Tilskudd til tilpasning rapporteres summarisk en gang pr år. Saksbehandlingsssystemet som Husbanken tilbyr, er foreløpig ikke lagt til rette for dette.

Fra et av regionkontorene sies det at rapporteringen om bruken av midlene i kommunene kunne vært bedre. Det samme kontoret fremmer forslag om at det skulle vært hyppigere rapportering. Kravene i dag er at bruken av tilpasningstilskudd rapporteres en gang pr år, mens det kan være hyppigere rapportering om bruken av etableringstilskuddet. En omlegging til flere rapporteringer pr år, ville gitt kommunene bedre oversikt over status for arbeidet i egen kommune.

5.1.5 Oppsummering – Husbankens arbeid med forvaltning av boligtilskuddet

Husbankens regionkontorer skal ivareta sine forvalterroller overfor mange kommuner med ulik størrelse og ulike behov. Regionkontorenes rammer for videreforefordeling av bolig-tilskuddet til kommunene baserer seg på indikatorkart som måler de boligsosiale utfordringene i alle kommunene. Regionkontorene har imidlertid frihet til å gjøre egne prioriteringer av hvordan midlene skal fordeles mellom kommunene. Evalueringen har vist at regionkontorene benytter denne muligheten og har valgt å prioritere noen satsingskommuner. Dette er gjerne de største kommunene i regionen.

Regionkontorene tildeler nå hele tilskuddspotten til kommunene ved årets begynnelse. Konsekvensen av dette er at kommunene ikke lenger kan be om tilleggsbevilging fra Husbanken dersom akutte behov for skulle oppstå. Kommunene må selv finne løsninger for hvordan behovet skal dekkes. Flere kommuner ønsker at regionkontorene kan tildele tilskuddsmidlene tidligere på året. ildeling i månedsskiftet mars/april vurderes å være for sent.

Kommuner som har behov for opplæring og veiledning fra regionkontorene får hjelp. Behovet er størst i de minste kommunene. De aller største kommunene har - i egenskap av at de selv har et fagmiljø knyttet til forvaltning av boligtilskuddet - mindre behov for bistand.

Husbanken synes å ha god oversikt over kommunenes bruk av boligtilskuddet når det gjelder hva slags tiltak som har fått støtte og tiltakenes størrelse. Der er imidlertid problematisk at man ikke har god oversikt over kjennetegnene ved de som får støtte fordi gjeldende kategorisering av søkerne er for generelle og delvis overlappende. Som vi skal komme tilbake til senere i rapporten er det lite eller ingen rapportering om oppnådde effekter av boligtilskuddet.

5.2 Kommunenes forvaltning av boligtilskuddet

Tilskuddsforvaltningen skal generelt sett sikre tre delmål:[28]

1. At tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe)
2. At tilskuddsmottakerne tildeles og mottar tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt tildelingsbeløp)
3. At tilskuddsmottaker anvender midlene slik der er ment og i samsvar med formålet (korrekt ressursanvendelse)

Forvaltningen av tilskuddsordningen må også ivareta kravet til effektiv ressursbruk/-kostnadseffektivitet. Med dette menes at de ressurser som går med til tilskuddsforvaltningen ikke skal være større enn strengt tatt nødvendig for å nå målene med forvaltningen av ordningen.

Spørsmålene som KRD har vært opptatt av når det gjelder kommunenes forvaltning av boligtilskuddet kan sorteres etter denne inndelingen. Etterfølgende presentasjon av funn og vurderinger følger denne inndelingen.

5.2.1 Når tilskuddet fram til de riktige brukerne?

Krav om kunngjøring

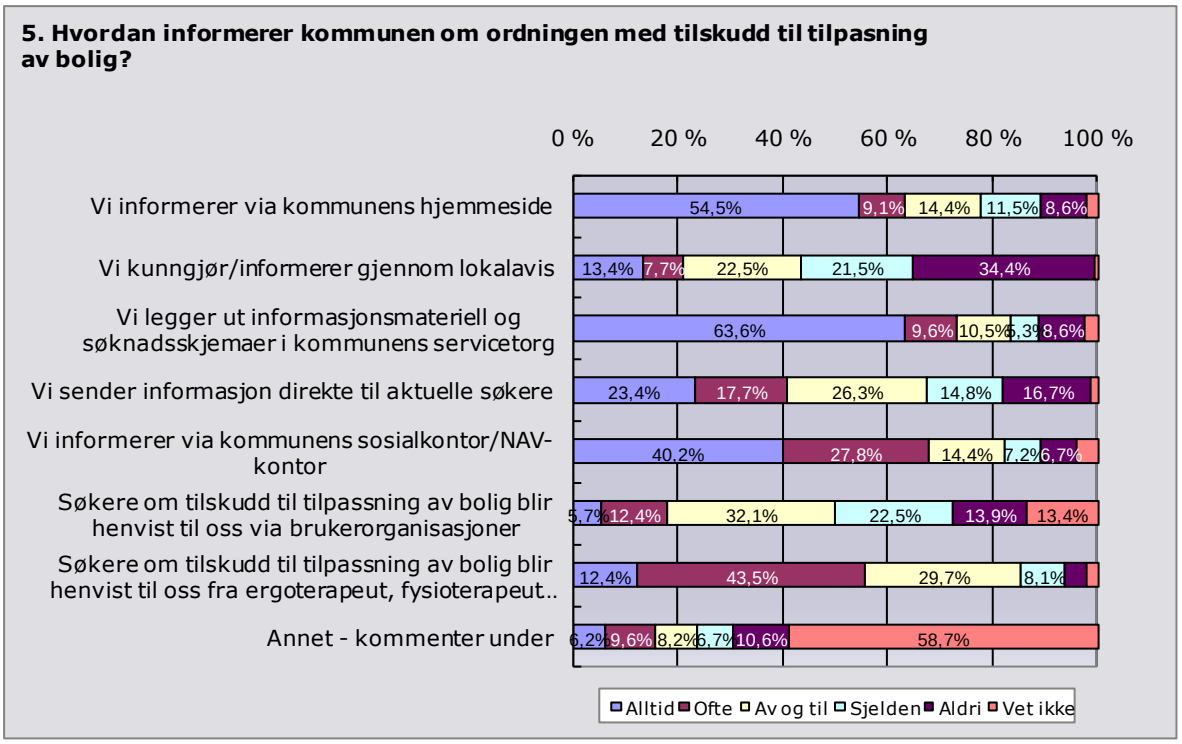
I bestemmelsene om økonomistyring i staten kap. 6.3.2 heter det at kunngjøring om tilskuddsordningen skal foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på. Dette betyr ar tilskuddsordningen skal gjøres kjent på en måte som muliggjør at potensielle tilskuddsøkere nås og at informasjonen er tilgjengeliggjort slik at potensielle søkere kan vurdere om det er aktuelt å søke. Jfr SSØs sjekkliste for utvalgte prosesser i tilskuddsforvaltningen.

Hvordan informerer kommunene om boligtilskuddsordningen?

De vanligste kanalene for informasjon om både tilpasningstilskuddet og etableringstilskuddet er kommunenes hjemmesider og servicetorg der informasjonsmateriell og søknadsskjema er lagt ut. Dernest følger informasjon via kommunens sosialkontor/NAV-kontor. Det er bare en liten andel kommuner som oppgir at de alltid eller ofte legger ut informasjon gjennom lokalavisene, i særlig grad de største kommunene. Informasjon via lokalavisene er minst brukt for etableringstilskuddet.

Det er noen naturlige ulikheter i hvordan kommunene informerer om de to ordningene. For tilpasningstilskuddet blir søkerne ofte informert gjennom ergoterapeutene, mens for etableringstilskuddet får brukerne ofte vite om ordningen i forbindelse med søknad om startlån. Det er sjelden at søkerne om tilpasningstilskudd forholdsvis sjelden blir henvist via brukerorganisasjonene. Resultatene fra undersøkelsen er fremstilt i figur 5-3 og 5-4 nedenfor.

[28] Kilde: Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. SSØ: Sjekkliste for utvalgte prosesser i tilskuddsforvaltningen

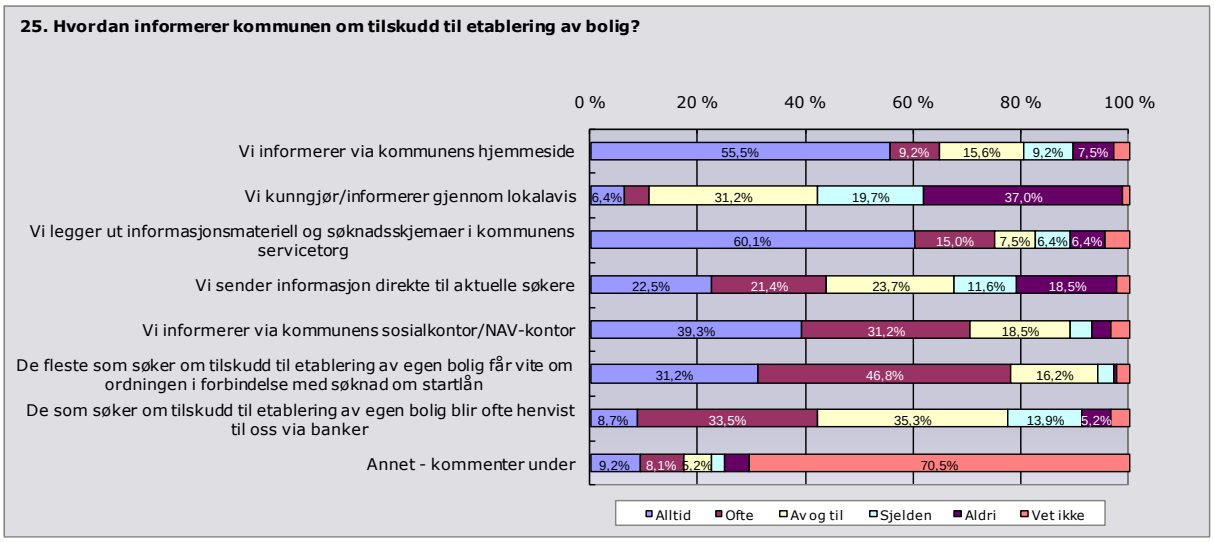


Figur 5-3 Hvordan informerer kommunene om tilpasningstilskuddet?

Det viser seg å være noen ulikheter i måten kommunene informerer om tilpasningstilskuddet avhengig av kommunestørrelse.

- Hyppighet på informasjon via kommunens hjemmeside øker i takt med økt kommunestørrelse
- Kommuner under 10.000 innbygger informerer oftere gjennom lokalaviser enn kommuner med mer enn 10.000 innbyggere
- Praksis med å legge ut informasjonsmateriell og søknadsskjema i kommunene servicetorg er mer utbredt i de største kommunene
- Kommuner under 50 000 innbyggere bruker sosialkontor/NAV-kontor til å informere om tilskuddsordningen i større grad enn de aller største kommunene.
- Henvisning via brukerorganisasjonene er minst utbredt i de aller minste kommunene, dvs. kommuner under 3 000 innbyggere.
- Henvisning via ergoterapeut er også minst utbredt blant de aller minste kommunene.

Kommunenes informasjon om etableringstilskuddet følger omtrent det samme mønsteret som for tilpasningstilskuddet, men her spiller søknadsprosedyrene om startlån en viktig rolle i informasjonsarbeidet. Det samme gjør inforasjon via bankene. Se figur 5-4.



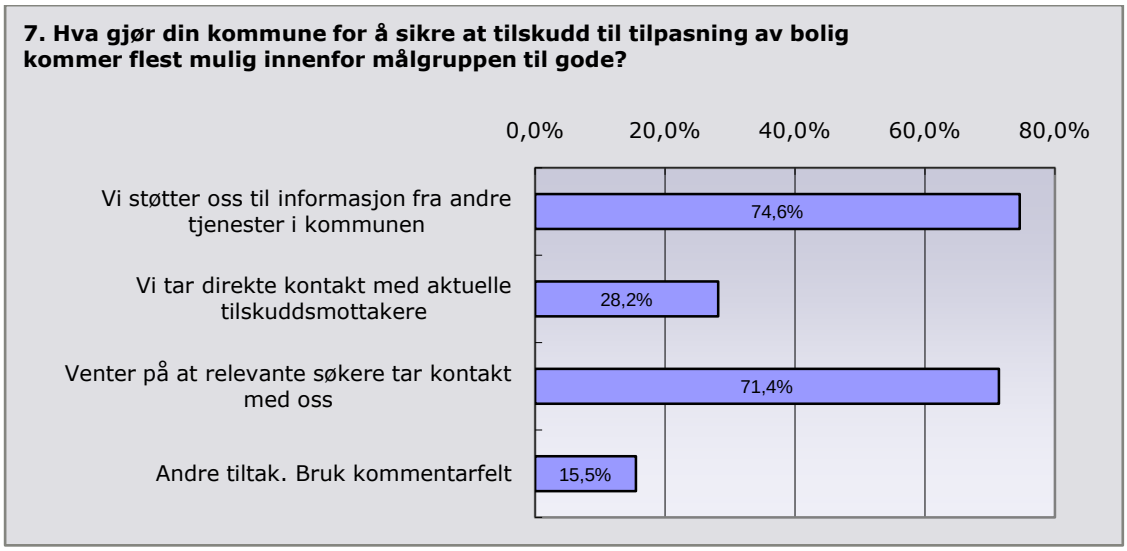
Figur 5-4 Hvordan informerer kommunene om tilskudd til etablering av bolig.

Ulikhetene mellom kommunenes praksis for informasjon om etableringstilskuddet er de samme som nevnt for tilpasningstilskuddet. Det er liten forskjell mellom kommunegruppene når det gjelder å informere om etableringstilskudd i forbindelse med søknad om startlån. Det synes imidlertid å være sjelden at søkerne blir informert om etableringstilskuddet fra bankene i de aller største kommunene.

Tiltak for å sikre at tilskuddet kommer målgruppen til gode

Selv om kommunene har svart positivt på at de benytter flere ulike måter å informere om boligtilskuddet viser undersøkelsen at de alt i alt er noe tilbakeholdne med å markedsføre ”boligtilskuddet”. Dette har sammenheng med små og til dels stramme tilskuddsrammer. Eksempelvis blir en kommune med ca 10 000 innbyggere tildelt en årlig ramme på ca kr 500 000 i boligtilskudd. Bruken av disse tilskuddmidlene blir dermed gjenstand for en streng prioritering. En mer aktiv markedsføring av ordningen vil for mange kommuners føre til enda større utfordringer i fordeling av tilskuddsmidlene.

Intervjuundersøkelsene viser at kommunene ikke aktivt henvender seg til enkeltbrukere. Man overlater til søkerne å melde seg eller til at de blir henvist via andre tjenesteområder i kommunen. Dette inntrykket bekreftes gjennom spørreundersøkelsen, se etter følgende figur 5-5 om hva kommunen gjør for å sikre at tilskudd til tilpasning kommer flest mulig innenfor målgruppen til gode. Hovedmønsteret er at kommunene støtter seg til informasjon fra andre tjenester i kommunen eller venter på at søkerne skal ta kontakt. Intervjuundersøkelsen viser at det kan være nyanser i dette bilde. Vi har intervjuet kommuner som er aktive med å informere brukerorganisasjoner, sykehus – både somatiske og psykiatriske, rusomsorg og lignende.



Figur 5-5 Hva gjør kommunene for å sikre at tilskudd til tilpasning av bolig kommer flest mulig innenfor målgruppen til gode?

Når vi ser nærmere på praksis innenfor de ulike kommunegruppene mht hva de gjør for å sikre at tilskudd til tilpasning kommer flest mulig innenfor målgruppen til gode, ser vi at kommuner med mer enn 50 000 innbyggere skiller seg fra de andre kommunegruppene. Disse kommunene støtter seg i mindre grad på informasjon fra andre tjenester i kommunen og overlater i enda større grad til relevante søkere å ta kontakt med kommunen, enn det vi finner innenfor de andre kommunegruppene. Fra Oslo kommune får vi eksempelvis vite at ordningen er lite kjent innenfor kommunes sosialtjeneste.

Kommunenes praksis for å sikre at etableringstilskuddet kommer målgruppen til gode kan beskrives på samme måte. For denne tilskuddsordningene ser vi imidlertid at kommunene er mer aktive med å ta kontakt med aktuelle tilskuddsmottakere. Dette skjer gjennom behandling av søknader om startlån og boligstilskudd.

Undersøkelsene tyder på at kommunene ikke foretar noen systematiske kartlegginger av behovet for boligtilskuddet. Profesjonaliteten i å kartlegge behovet synes å være mer utviklet i de største kommunene bl.a. fordi man har et større fagmiljø her og fordi man ikke har den samme oversikten over potensielle brukere som man kan ha i små kommuner.

Oppsummering – når boligtilskuddet fram til de riktige brukerne?

Kommunene har i egenskap av tilskuddsforvalter ansvar for at boligtilskuddet når fram til de riktige brukerne. Kommunene synes alt i alt å være lite aktive med å gjøre boligtilskuddet kjent for målgruppen. Man overlater i stor i stor grad til brukeren selv å ta kontakt med tilskuddsforvalter eller støtter seg til at søkerne fanges opp gjennom andre tjenester i kommunen. Noen nyanser i dette bildet finnes. Økonomireglementer pålegger kommunene at kunngjøring om tilskuddet skal foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på. Kommunene blir imidlertid stilt i en vanskelig situasjon når de samtidig må forholde seg til tilskuddsrammer som er lavere enn eksisterende etterspørsel etter boligtilskuddet. Konsekvensen kan være at ordningen ikke gjøres tilstrekkelig kjent for brukere som tilhører målgruppen for tilskuddet.

5.2.2 Hvordan behandles søknadene om boligtilskuddet

Bestemmer om økonomistyring i staten stiller en del formelle krav til søknadsbehandlingen, bl.a. at behandlingen av søknadene skal følge reglene i forvaltningsloven og at innvilget søknad skal bekreftes med et tilskuddsbrev.

I forbindelse med utlysning av oppdraget med evaluering av boligtilskuddet har KRD ønsket at evaluator skulle se nærmere på følgende temaer:

- Hvilke aktiviteter gjennomfører kommunene i forvalterrollen
- Bruk av skjønn i behandlingen av søknader
- Koordinering med andre offentlige aktører
- Praksis for fordeling av tilskuddsmidlene
- Sammenhengen med Husbankens øvrige virkemidler
- Saksbehandlernes kompetanse

Oppfatninger om overordnede retningslinjer

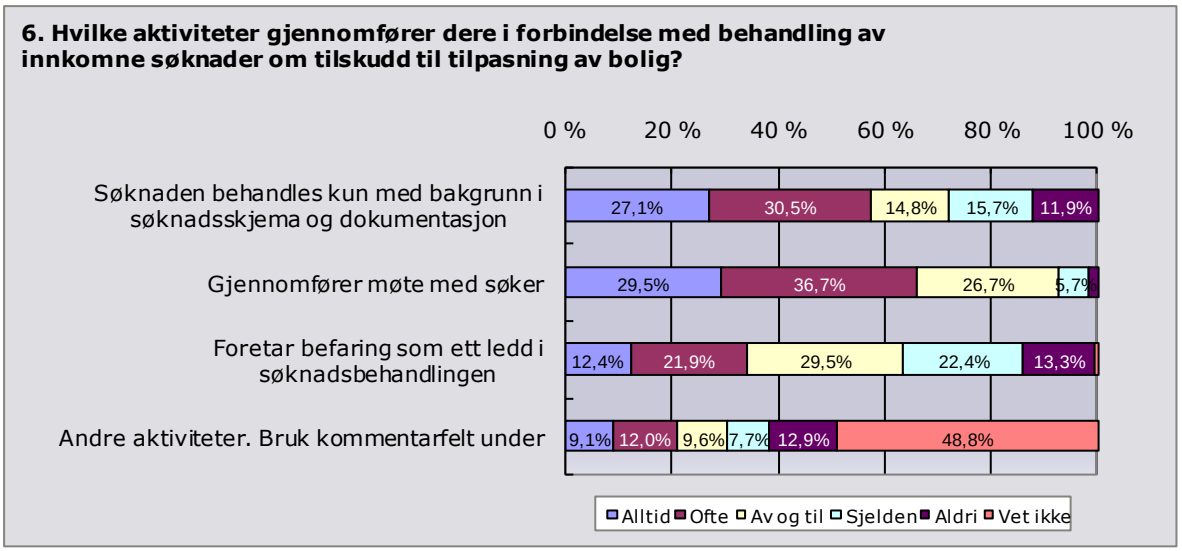
Gjennomgående oppfatning blant kommunene er at de statlige føringene gir dem de avgrensingene og føringer de trenger for å kunne forvalte boligtilskuddet. Undersøkelsen viste likevel at det er noen nyanser i dette bildet. Om lag 37 prosent av kommunene oppgir at de har vært nødt til å presisere målgruppen for etableringstilskuddet. Tilsvarende tall for tilpasningstilskuddet er 28 prosent.

Behandling av innkomne søknader

Både søknadene om tilpasningstilskudd og etableringstilskudd behandles med utgangspunkt i innkomne søknader og nødvendig dokumentasjon. Intervjuundersøkelsene tyder på at det ofte går med mye tid til kontroll av dokumentasjon og/eller innhenting av dokumenter som ikke følger med saken slik som legeerklæring, kjøpekontrakt, inntekts- og formuesforhold, tegninger/skisser, kostnadsoverslag for nødvendige utbedringer.

Gjennomføring av møter med søker synes å være vanlig ved behandling av både tilpasningstilskudd og etableringstilskudd. Befaring av boligen gjennomføres også, men ikke alltid. Det er mest vanlig å gjennomføre befaring av boligene i forbindelse med behandling av tilskudd om tilpasning.

Resultatene fra spørreundersøkelsen vises i de to etterfølgende figurene. Vi starter med en gjengivelse av resultatene for hvordan tilpasningstilskuddet behandles.

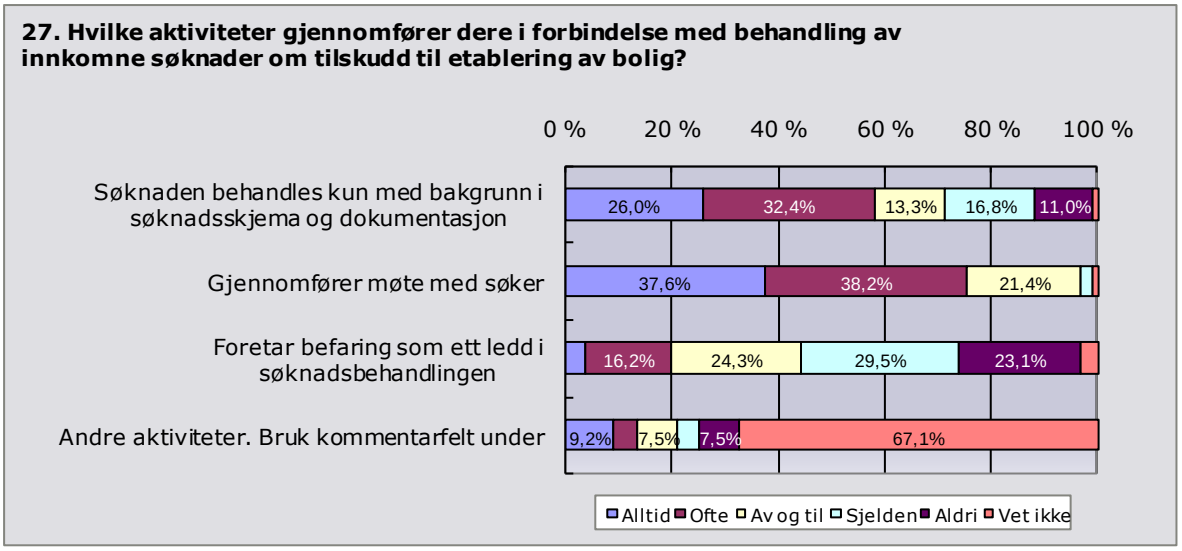


Figur 5-6 Aktiviteter i forbindelse med behandling av søknader om tilskudd til tilpasning av bolig.

Intervjuundersøkelsen viser at saksbehandler ofte trekker andre ressurspersoner inn i behandlingen av søknad om tilpasningstilskudd, i særlig grad ergoterapeuter, men noen tilfeller også bygningsteknisk fagkompetanse og NAV-hjelpemiddelsentral. Noen kommuner har også etablert et tverrfaglig team til støtte for søknadsbehandlingen. Ved behandling av etableringstilskudd trekkes i noen tilfeller gjeldsrådgiver og kunderådgivere i bank inn som ressurspersoner.

Behandling av *søknad om etableringstilskudd* krever at det som oftest blir gjennomført møter med søker. Blant kommuner med mer enn 50 000 innbyggere sier imidlertid 80 prosent av de spurte at søknadene kun behandles med bakgrunn i søknadsskjema og vedlagt dokumentasjon. Dette forklares bl.a. med at mange unge søkere leverer søknad på nett.

Befaring av aktuell bolig blir i sjelden grad gjennomført. I den grad det gjennomføres skjer dette helst i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere.



Figur 5-7 Aktiviteter i forbindelse med behandling av søknad om tilskudd til etablering av bolig

Behandling av søknadene krever mye innsats knyttet til vurdering av søkernes økonomiske situasjon; kartlegging av inntekter, vurdering av lånerammer (startlån og lån gjennom private banker), søkers utgifter til betjening av billån, studielån, SFO, barnehage, livsopphold med mer.

Kravet er at behandling av søknader om boligtilskudd skal følge reglene i forvaltningsloven. Av forvaltningsloven følger alminnelige regler om saksbehandling, saksforberedelse i enkeltsaker, adgang til klage på vedtak og regler for omgjøring av vedtak. 98,6 prosent av de svarende oppgir at søknadene behandles som enkeltvedtak etter forvaltningslovens bestemmelser.

Hovedtyngden av kommunene - om lag 62 prosent - oppgir at de ikke har utarbeidet egne retningslinjer for saksbehandlingen av boligtilskuddet. De øvrige kommunene oppgir at de har laget egne retningslinjer. Behovet for utarbeiding av egne retningslinjer er størst i de største kommunene, dvs. kommuner med er enn 50.000 innbyggere. Det er ubetydelige forskjeller mellom de to tilskuddene.

Koordinering med andre offentlige etater

Intervjuene tyder på at de kommunale saksbehandlerne i liten grad koordinerer seg med andre offentlige etater slik som hjelpemiddelsentralene. Kontakten med hjelpemiddel-sentralene skjer gjennom ergoterapeutene i kommunen.

Saksbehandlernes kompetanse

Det mest typiske i både små og mellomstore kommuner, men også i en del store kommunene, er at det er en og samme saksbehandler for begge tilskuddene. Svært mange av saksbehandlerne har lite formell utdanning, men har gjennom mange års saksbehandle-rerfaring opparbeidet seg god realkompetanse om begge tilskuddene. En del saksbehandlere har tidligere arbeidet innenfor enheter/tjenesteområder i kommunen og har således en lang ”kommunal fartstid”.Noen av saksbehandlerne har tidligere erfaring fra bank. Dette kommer fram gjennom intervjuene som vi har gjennomført.

Blant nytilsatte saksbehandlere i mellomstore og store kommuner finner man nå ofte saksbehandlere med høyskoleutdanning på bachelornivå.

Oppsummering – kommunenes behandling av søknader

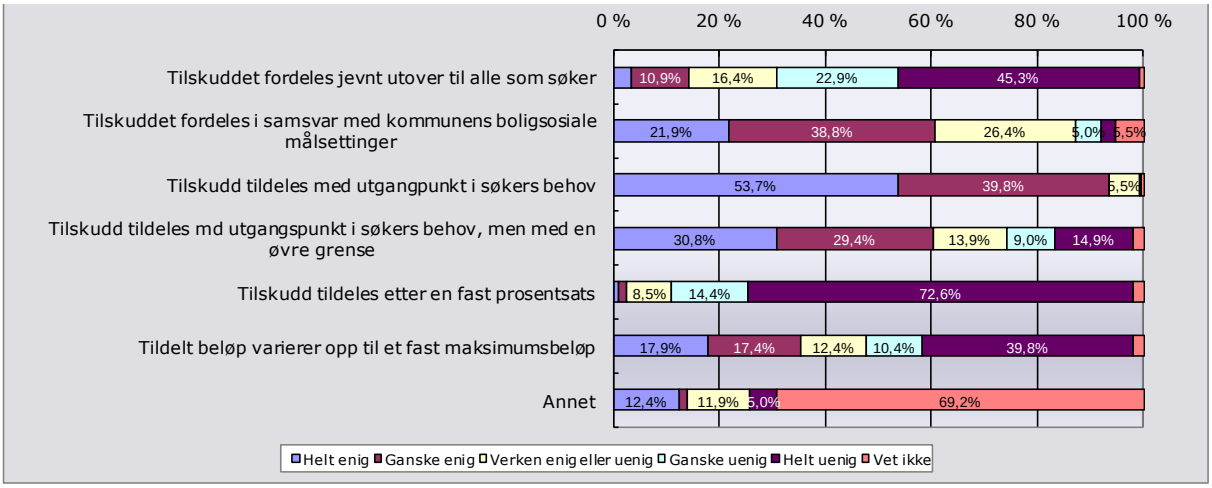
Kommunene synes å ha gjennomarbeidede prosedyrer for behandling av søknadene om boligtilskudd. Kommunene oppgir at de følger reglene i forvaltningsloven. Det gjennomføres som regel møter med søker som et ledd i arbeidet med behandling av søknaden, dog i noe mindre grad i de aller største kommunene. Ved behandling av tilpasningstilskudd trekkes ofte andre ressurspersoner inn i behandlingen slik som ergoterapeuter, byggteknisk kompetanse og eventuelt andre nøkkelpersoner fra tverrfaglig tildelingsteam. Ved behandling av etableringstilskudd trekkes noen ganger gjeldsrådgiver og kunderådgiver i bank inn i vurderingen av søknaden. Koordinering med NAV-hjelpemiddelsentral skjer vanligvis via ergoterapitjenesten i kommunen.

Det mest typiske er at saksbehandlerne etter mange års erfaring har opparbeidet seg god realkompetanse for forvaltning av boligtilskuddet. Nytilsatte saksbehandlere i mellomstore og store kommuner har ofte en formell utdanning fra høyskolenivå eller tilsvarende.

5.2.3 Hva legger kommunene vekt på ved behandling av søknadene?

Undersøkelsen viser at boligtilskuddet i stor grad tildeles gjennom en vurdering av søkers behov. Dette gjelder både tilpasningstilskuddet og etableringstilskuddet og innebærer at de færreste kommunene fordeler tilskuddet jevnt utover til dem som søker. Tildelingspraksis synes dermed å være i tråd med boligtilskuddets intensjoner. Tilskudd blir i liten grad utmålt etter fastsatte prosentsatser.

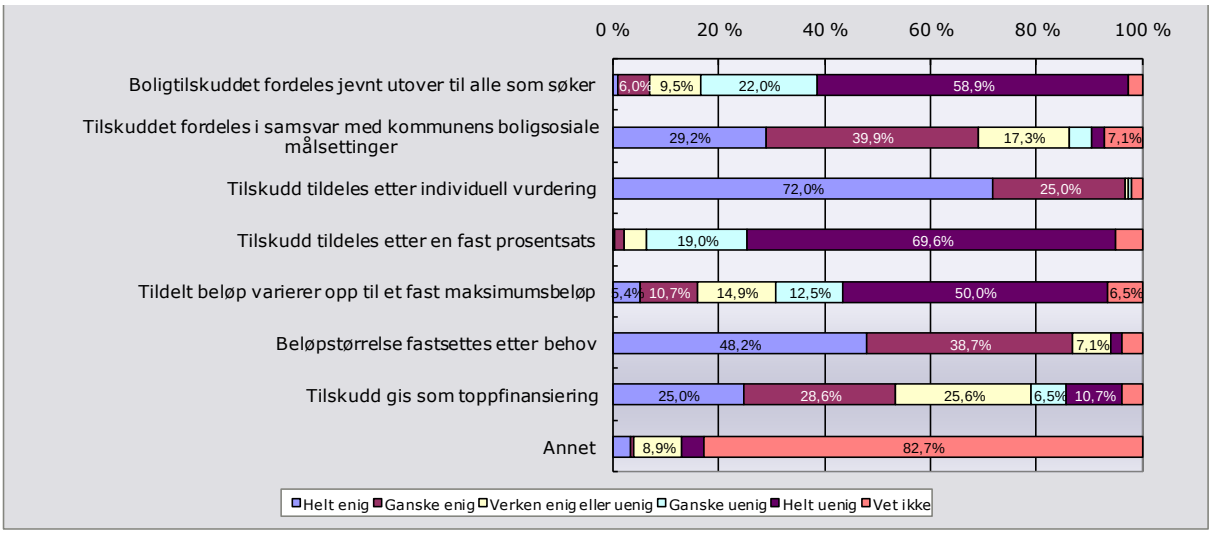
Om lag 61 prosent av kommunene oppgir at de er helt enig/ganske enig i at tilpasnings-tilskuddet fordeles i samsvar med kommunens boligsosiale målsettinger. Tilsvarende tall for etableringstilskuddet er 68 prosent. Resultatene er fremstilt i de to etterfølgende figurene. Vi viser først praksis for fordeling av tilpasningstilskuddet.



Figur 5-8 Kommunenes praksis for fordeling av tilpasningstilskuddet

Det er små forskjeller i tildelingspraksis mellom de ulike kommunegruppene, med ett unntak. Blant de aller største kommunene er det en mindre andel - enn blant de andre kommunegruppene - som oppgir at tilskuddet tildeles med utgangspunkt i søkers behov under forutsetning av beløpet ligger innenfor en øvre grense. Dette gjenspeiler sannsynligvis konsekvensen av et høyere kostnadsnivå i de største kommunene.

Når det gjelder etableringstilskuddet ser vi av figur 5-9 at tilskuddsbeløpet i stor grad fastsettes etter søkers behov. Om lag 87 prosent av kommunene sier seg helt enig/ganske enig at dette er vanlig praksis. Nær 54 prosent av kommunene sier seg enig i påstanden om at etableringstilskuddet gis som toppfinansiering ved søkernes kjøp av bolig.



Figur 5-9 Kommunenes praksis for fordeling av etableringstilskuddet

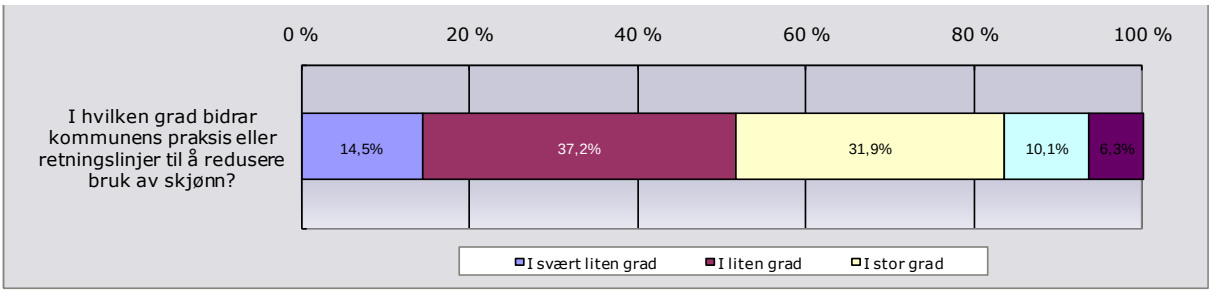
Resultatene fra spørreundersøkelsen ble bekreftet i intervjuundersøkelsen. Ved behandling av søknad om etableringstilskudd ser man hen til søkers behov og økonomiske situasjon. Med økonomiske situasjon menes en vurdering av hvor store lån som den enkelte søker kan klare å betjene av lånekostnader (avdrag og renter) og samtidig ha tilstrekkelig midler til livsopphold.

Kommuner med mer enn 50 000 innbyggere synes å legge større vekt på at etableringstilskuddet skal fordeles i samsvar med boligsosiale målsettinger enn det vi finner i de mindre kommunene.

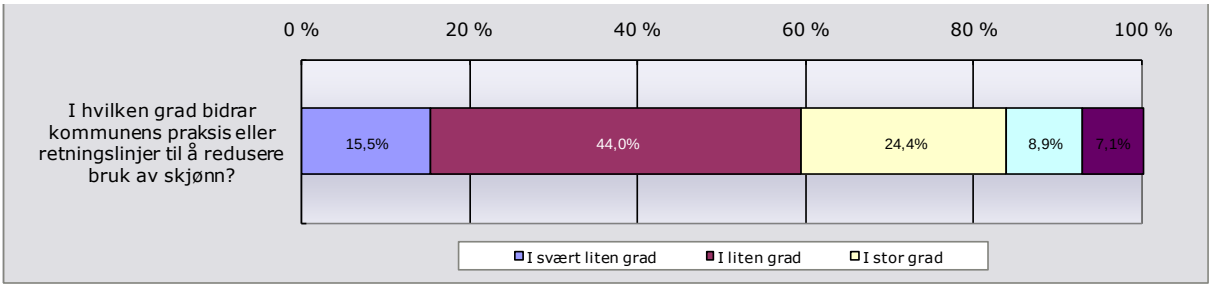
Trenden er at kommunene ønsker å hjelpe dem som virkelig trenger støtte både til etablering og tilpasning. Konsekvensen er at søkere med minst behov ikke får støtte og/eller at søkere med stort behov må vente på tur for å få støtte. Mange kommuner prioriterer ofte å hjelpe familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Tilpasning av bolig for denne målgruppen er kostbar og kan påvirke tildelingen til andre søkere innenfor målgruppen.

Retningslinjene for boligtilskudd gitt av Husbanken åpner for bruk av skjønn ved tildeling av tilskuddsmidler. Spørsmålet har vært om kommunene gjennom sin praksis eller egne retningslinjer bidrar til mindre bruk av skjønn. For tilpasningstilskuddet svarer om lag 52 prosent av kommunene at kommunens praksis i svært liten eller i liten grad bidrar til å redusere bruken av skjønn. 42 prosent sier at kommunens praksis i stor grad eller i svært stor grad bidrar til reduksjon i bruk av skjønn. For etableringstilskuddet er de tilsvarende tallene henholdsvis 59,5 prosent og 33,3 prosent. Dette kan tyde på at det er en del kommuner som i gjennom sin tildelingspraksis innsnevrer bruken den bruken av skjønn som Husbankens retningslinjer åpner for.

Resultatene fremgår at de to etterfølgende figurene.



Figur 5-10 I hvilken grad bidrar kommunens praksis eller retningslinjer til å redusere bruk av skjønn? Tilpasningstilskudd



Figur 5-11 I hvilken grad bidrar kommunens praksis eller retningslinjer til å redusere bruk av skjønn? Etableringstilskudd

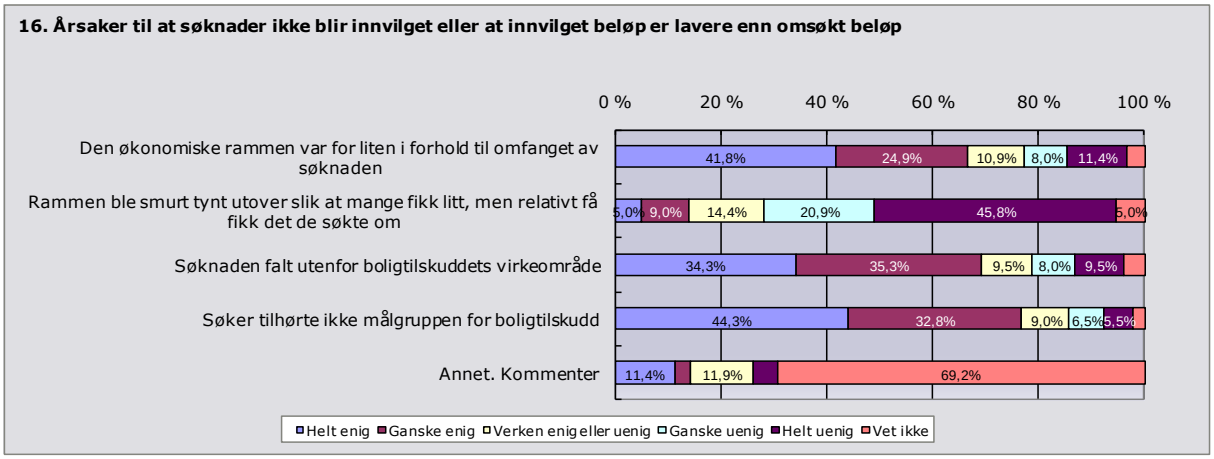
Det ble ikke innhentet forklaringer til disse tallene i spørreundersøkelsen. Gjennom intervjuundersøkelsen har vi imidlertid fått et klart bilde av at det har skjedd en gradvis overgang til bruk av større grad av skjønn i kommunene. Man tør nå i større grad å ta utgangspunkt i de individuelle behovene fremfor en mer matematisk eller lik fordeling av tilskuddsmidlene, men spørreundersøkelsen viser at man ennå ikke har utnyttet denne muligheten fullt ut.

Årsaker til at søknader blir avslått eller at innvilget beløp er lavere enn omsøkt beløp

Årsakene til at søknader blir avslått eller at innvilget beløp er lavere enn omsøkt beløp kan tenkes å være noe forskjellig. De viktigste årsakene til dette – blir for begge ordningene – oppgitt å ha sammenheng med:

- At kommunens rammer var for lave sammenliknet med omfanget av søknaden(e)
- Søker tilhørte ikke målgruppen, og/eller at
- Søknaden falt utenfor boligtilskuddets virkeområde

Figuren nedenfor viser hvilke årsaker til avslag respondentene oppgir når det gjelder tilpasningstilskuddet.



Figur 5-12 Årsaker til at søknader ikke blir innvilget eller at innvilget beløp er lavere enn omsøkt beløp – tilpasningstilskuddet.

Av kommentarene går det i tillegg fram at noen søkere blir avvist fordi de har blitt innvilget tilskudd tidligere og således ikke har krav på tilskudd på nytt. Som utdyping av årsakene til at søknadene blir avvist,henviser flere til at søkerne er ”godt bemidlet” og sånn sett faller utenfor ordningen.

Når vi undersøker om det er noen systematiske forskjeller til hvorfor søknadene ikke blir innvilget innenfor de ulike kommunegruppene finner vi at:

- Kommuner under 50 000 innbyggere i større grad enn kommuner med mer enn 50 000 innbyggere oppgir for liten økonomisk ramme fra Husbanken som grunn til avslaget
- Kommuner med mer enn 50 000 innbyggere må i større grad enn de andre kommunene avslå søknadene fordi søker ikke tilhører målgruppen eller fordi søknaden faller utenfor boligtilskuddet virkeområde.

Oppsummering – hva kommunene legger vekt på ved behandling av søknadene

De gjennomførte undersøkelsene viser at tideling av både tilpasningstilskudd og etableringstilskudd vurderes med bakgrunn i søkernes behov. Boligtilskuddet deles altså ikke jevnt ut til alle som søker. Pga. stramme tilskuddsrammer er trenden at kommunene må foreta en streng prioritering av dem som virkelig trenger støtte. Konsekvensen blir at tilskuddet når ut til færre brukere og/eller at søkere med dokumenterte behov må vente lenger på tilskuddet.

Avslag av søknad har som oftest sammenheng med at kommunens tilskuddsrammer er for lave, at søker ikke tilhørte målgruppen eller at søknaden falt utenfor boligtilskuddet virkeområde

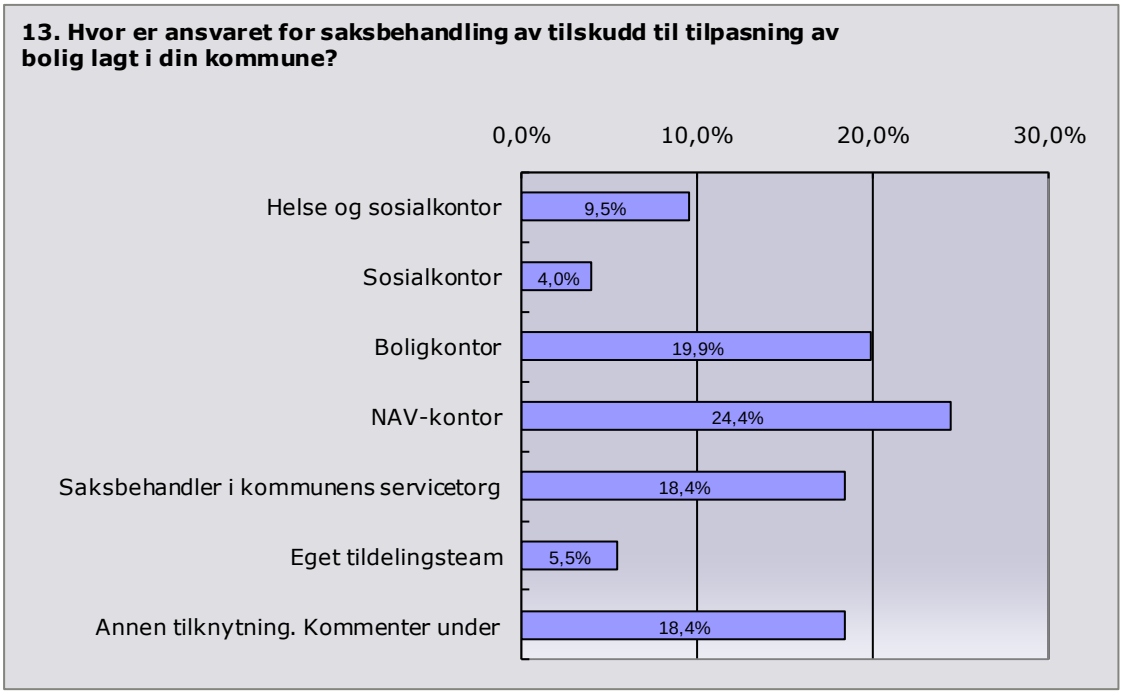
5.2.4 Hvordan har kommunene organisert forvaltningen av boligtilskuddet?

Ansvaret for saksbehandlingen

Det er mest vanlig å legge ansvaret for saksbehandling av til:

- Boligkontor
- NAV-kontor, eller
- Kommunens servicekontor.

Dette går fram av figuren nedenfor der vi viser plassering av ansvaret for saksbehandling av tilpasningstilskuddet.



Figur 5-13 Plassering av ansvaret for saksbehandling av tilskudd til tilpasning av bolig.

Ansvaret for saksbehandling av tilskudd til etablering av bolig fordeler seg på samme måte som for tilskudd til etablering av bolig. Det vises derfor ikke egen figur om plassering av ansvaret for saksbehandling av tilskudd til etablering av bolig.

NAV-kontor som ansvarlig enhet for behandling av boligtilskuddet er mest benyttet i de minste kommunene, dvs. i kommuner med mindre enn 3 000 innbyggere. I kommuner over en viss størrelse har man et eget boligkontor og ansvaret for behandlingen av boligtilskuddet er lagt hit.

Av figur 5-13 går det fram at 18,4 prosent av de spurte oppgir at ansvaret for saks-behandlingen har *annen tilknytning*. Dette favner flere organisatoriske innplasseringer slik som:

- Ressurssenter for barn, unge og voksne
- Økonomisk rådgiver i rådmannens stab
- Eiendomsforvaltningen
- Administrasjonsavdelingen

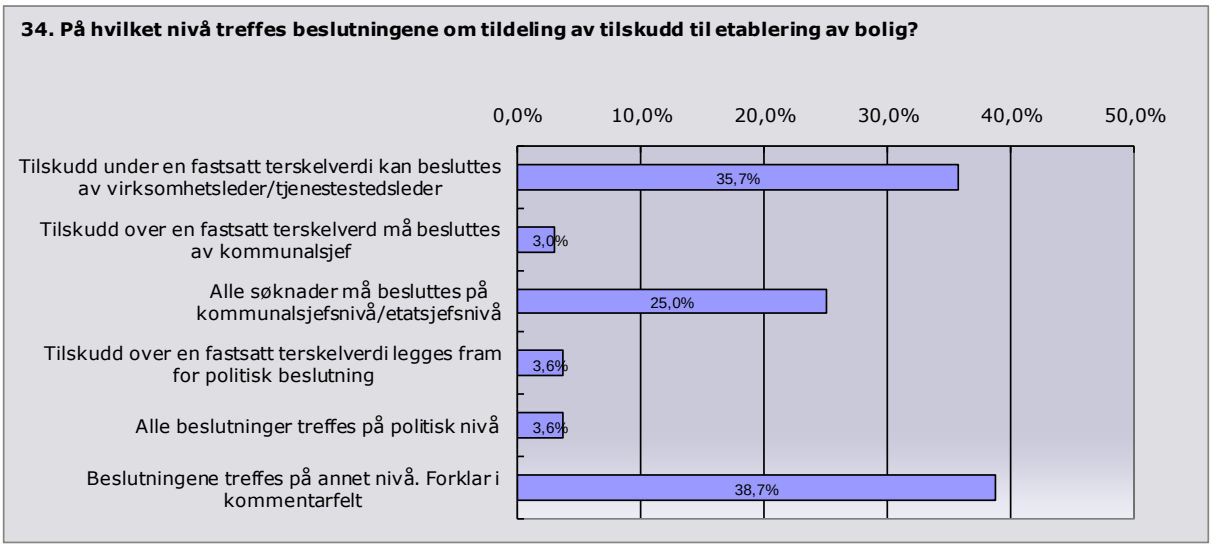
- Tekniske tjenester
- Helse- og velferdskontor

Blant de her nevnte tilknytningspunktene blir rådmannens stab oppgitt flest ganger.

Et interessant funn i tilknytning til spørsmålet om hvordan kommunene har organisert forvaltningen av boligtilskuddet er at forvaltningen av tilskuddsordningen synes å være lite koplet opp mot den delen av administrasjonen som arbeider med kommunenes boligtiltak. Noen unntak finnes.

På hvilket nivå avgjøres søknad om boligtilskudd?

Beslutninger om tildeling av boligtilskudd tas i all hovedsak på samme nivå for begge ordningene. I figuren nedenfor vises beslutningsnivå for etableringstilskuddet.



Figur 5-14 På hvilket nivå treffes beslutningene om tildeling av tilskudd til etablering av bolig?

Det mest vanlige er altså at tilskudd under en fast terskelverdi kan besluttes av virksomhetsleder/tjenestestedsleder. Dernest følger at beslutningene tas på kommunalsjefnivå/etatssjefnivå. Intervjuene forteller oss at saksbehandlernes innstilling i all hovedsak blir fulgt når endelig beslutning treffes. Delegasjon av myndighet til virksomhetsleder/tjenestestedsleder er mer utbredt i større kommuner enn i mindre kommuner.

Figuren viser at om lag 39 prosent av de spurte oppgir at beslutningene treffes på et annet nivå. Gjennomgang av kommentarene viser at dette kan være:

- Rådmann
- Økonomisjef
- Servicekontor
- Eget tildelingsteam
- Boligteam
- Boligutvalg
- Administrativt låneutvalg
- Kredittutvalg
- Behandlingsutvalg for startlån og boligtilskudd

- Egen Husbanknemnd eller Husbankrådgivningsgruppe

Oppsummering

- Ansvaret for behandling av boligtilskuddet er som oftest lagt til:
  - NAV-kontor
  - Kommunens servicetorg
  - Boligkontor
- De minste kommunene har som oftest lagt ansvaret til NAV-kontor
- De største kommunene har et eget boligkontor
- Det mest vanlige er at beslutning om tildeling av tilskudd er lagt til virksomhetsleder/tjenestestedsleder – særlig i større kommuner
- Dernest følger at beslutningen tas av kommunalsjef/etatssjef
- Andre beslutningsnivåer eller organer benyttes også, i særlig grad:
  - Rådmann
  - Ulike team
  - Kredittutvalg med mer

5.2.5 Hvordan fører kommunene kontroll med at midlene brukes i samsvar med intensjonene?

Krav

Bestemmelsene i økonomireglementet pålegger tilskuddsforvalter omfattende krav og føringer for arbeidet med oppfølging av tilskuddsmidler. Tilskuddsforvalter skal således innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Det heter samtidig at kravene til rapportering ikke skal gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet.

KRD har for sin del vært opptatt av at det skal gjøres undersøkelser om hvilke rutiner kommunene har for oppfølging av tilskuddsmidlene og hvordan disse blir fulgt opp i praksis.

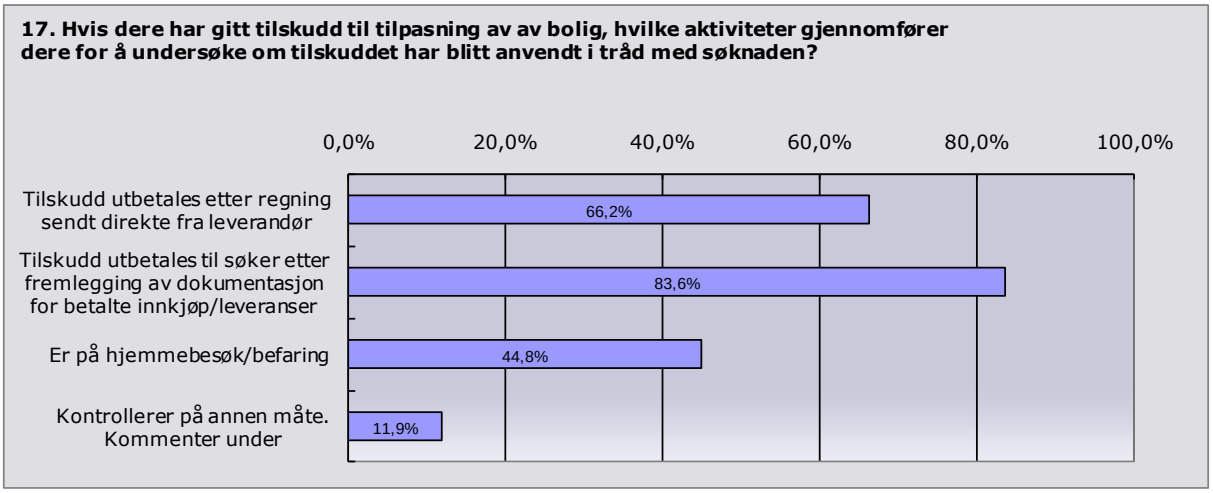
Informasjon om måloppnåelse

Som tidligere vist i denne rapporten fører kommunene oversikt over hvor store tilskudd som gis, hvilke tiltak som får støtte og hvordan tilskuddene brukes sammen med andre virkemidler slik som startlån. Det er imidlertid problematisk at man ikke har god oversikt over kjennetegnene ved de som får støtte fordi gjeldende kategorisering av søkerne er for generelle og delvis overlappende.

Kontroll med at tilskuddet brukes i tråd med søknaden

De viktigste tiltakene for å kontrollere at *tilpasningstilskuddet* er anvendt i tråd med søknaden eller det avtalte skjer gjennom betaling av faktura for utført arbeid direkte fra leverandør eller til søker etter fremlegging av dokumentasjon for betalte innkjøp/leveranser. Jfr. figur 5-15. Om lag 45 prosent av de som har svart oppgir at de er på befaring for å kontrollere arbeidet. En viktig del av riktig bruk av tilskuddsmidlene skjer gjennom planleggingsfasen der flere ressurspersoner fra kommunen ofte er involvert. En del kommuner gjennomfører også befaringer etter at tiltaket er gjennomført. Denne befaringen gjennomføres ofte av en byggkyndig fagperson som skriver ferdigattest.

Gjennom intervjuene har vi fått høre at etterbefaring ikke anses som nødvendig fordi søker har hjelp i hjemmet som ser på det utførte arbeidet.

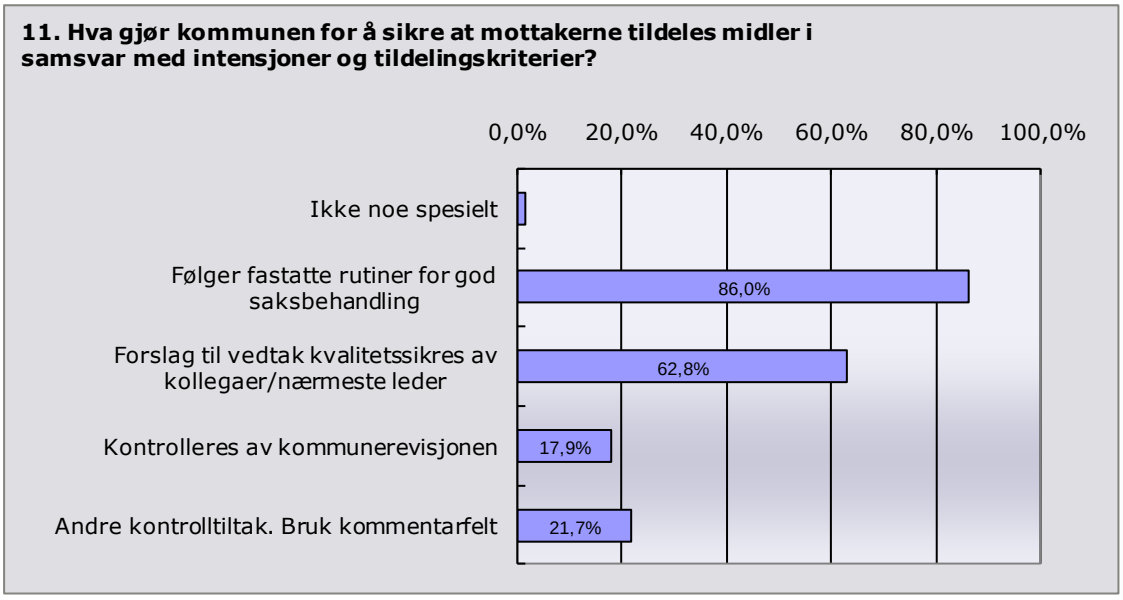


Figur 5-15 Hvilke aktiviteter gjennomføres for å undersøke om tilskuddet blir anvendt i tråd med søknaden?

Kontroll med at etableringstilskuddet anvendes i samsvar med det omsøkte skjer gjennom rutinene for låneforvaltningen. Tilskudd utbetales i forbindelse med boligkjøpet hvor det også sikres pant i eiendommen.

Tiltak for å sikre at mottakerne tildeles midler i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier

I spørreundersøkelsen ble det spurt om hva kommunene gjør for å sikre at mottakerne tildeles midler i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier. Det var mest relevant å gjøre undersøkelser om tilpasningstilskuddet. Resultatene vises i figur 5-16 nedenfor.



Figur 5-16 Hva gjør kommunen for å sikre at mottakerne tildeles midler i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier

De viktigste grepene for å sikre at mottakene tildeles midler til tilpasning av bolig er i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier er å følge regler for god saksbehandling og at forslag til vedtak kvalitetssikres av kollegaer eller nærmeste leder. De største kommunene synes alt i

alt å legge noe mer vekt på formaliserte kontrolltiltak enn det de minste kommunene gjør gjennom kvalitetskontroll av kollega/nærmeste leder, saksbehandlingsrutiner og kontroll gjennom kommunerevisjonen. Intervjuene viser for øvrig at det svært ofte kan være andre ressurspersoner fra kommunen inne i forbindelse med forberedelse av søknaden om tilpasningstilskudd. Det henvises til saksbehandler ofte tar kontakt med støtteapparatet for å klarlegge søkers behov.

Det har ikke blitt gitt eksempler på at tilskuddet har blitt anvendt til formål som ligger utenfor det som er intensjonen med tilskuddsordningen. Dette har naturlig nok også sammenheng med at formålet med boligtilskuddet er forholdsvis romslig definert. Det er således eksempler på at boligtilskuddet har blitt anvendt til utskifting av vinduer.

Oppsummering – kontroll med at midlene brukes i samsvar med søknad og intensjonene med ordningen

Både spørreundersøkelsen og intervjuene gir oss grunn til å mene at kommunene har god kontroll med at tilskuddsmidlene brukes i samsvar med søknad. Tilskudd til etablering av bolig utbetales etter at kjøpet har funnet sted og det tas alltid pant i boligen, Kontroll med tilpasningstilskuddet skjer dels gjennom befaringer i planleggingsfasen og i noen tilfeller i forbindelse med ferdigstillelse. Gode saksbehandlingsrutiner og kvalitetssikringsrutiner er også med å sikre at tilskuddsmidlene brukes i samsvar med søknad og intentsjonen med ordningen.

5.2.6 Forvaltes tilskuddsordningen på en kostnadseffektiv og hensiktsmessig måte?

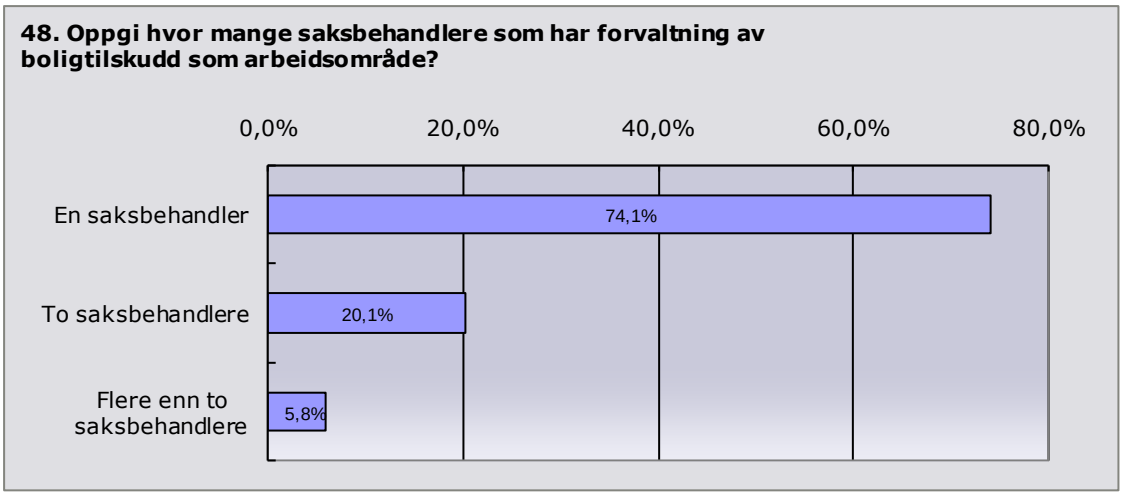
Krav

Forvaltningen av tilskuddsordningen skal ivareta kravet til effektiv ressursbruk/kostnads-effektivitet. Med dette menes at de ressurser som går med til tilskuddsforvaltningen ikke skal være større enn strengt tatt nødvendig for å nå målene med forvaltningen av ordningen.

Oppdragsgiver har i tillegg vært opptatt av å få vite om tilskuddsforvaltningen er administrert på en hensiktsmessig måte.

Antall saksbehandlere

Det normale er at kommunene har én saksbehandler til å ta seg av de oppgavene som følger av kommunenes ansvar for forvaltning av boligtilskuddet. Om lag 20 prosent av de som har svart, sier at de har to saksbehandlere på arbeidsområdet. I underkant av 6 prosent av de spurte oppgir at kommunene har mer en to saksbehandlere.



Figur 5-17 Antall saksbehandlere i kommunene – forvaltning av boligtilskuddet

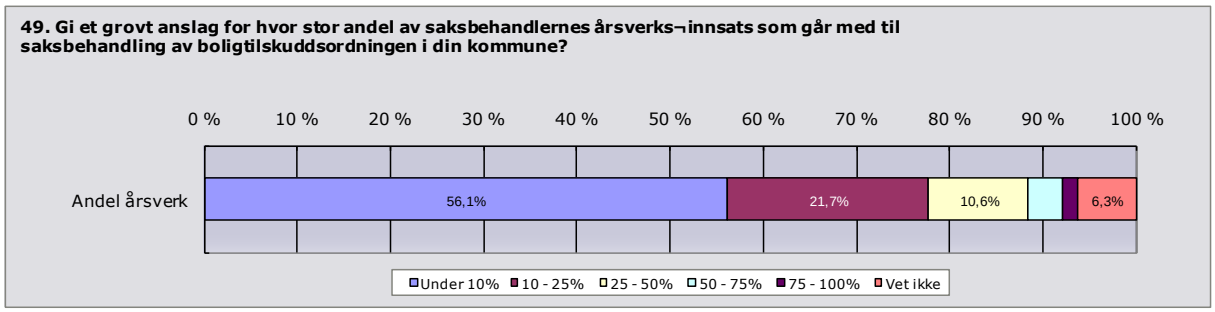
Undersøkelsen viser oss følgende tall om hvordan antall saksbehandlere innenfor de ulike kommunegruppene fordeler seg etter en, to eller flere saksbehandlere.

Tabell 5-1 Prosentvis fordeling av kommunegruppenes saksbehandlere etter en, to eller flere saksebehandlere

	Inntil 3000 innbyggere	3000 - 10 000 innbyggere	10 000 - 50 000 innbyggere	Flere enn 50 000 innbyggere
En saksbehandler	76,5	84,7	67,9	20,0
To saksbehandlere	21,6	11,1	30,4	20,0
Flere enn to saksbehandlere	2,0	4,2	1,8	60,0

Andel av saksbehandlernes stilling anvendt til behandling av boligtilskuddet

De fleste saksbehandlere har forvaltning av boligtilskudd som en liten andel av sin stilling, jfr. figur 5-18.



Figur 5-18 Andel av saksbehandlernes årsverksinnsats til saksbehandling av boligtilskuddet

Undersøkelsen viser dermed at bare 5,3 prosent av de spurte saksbehandlerne bruker mer enn 50 prosent av sin stilling til forvaltning av boligtilskuddet. Hele 77,8 prosent bruker mindre enn 25 prosent av tiden til forvaltning av boligstilskuddet.

Oppsummering – administreres tilskuddsordningen på en kostnadseffektiv og hensiktsmessig måte

Svært mange kommuner gjennomfører forvaltningen av boligtilskuddet ved hjelp av en saksbehandler som alt i alt bruker en liten del av sin stilling til disse oppgavene. Forvatning av boligtilskuddet synes sånn sett å legge beslag på forholdsvis lite ressurser. Tallenes tale gir oss imidlertid grunn til å reise spørsmål om kvaliteten i forvaltningen av tilskudds-ordningen er god nok når disse oppgavene bare utgjør en liten del av saksbehandlernes arbeidsoppgaver.

Det er grunn til å reise spørsmål om boligtilskuddsordningen kan administreres på en annen måte, bl.a. for å sikre kvaliteten i behandlingen. Interkommunale løsinger har blitt nevnt som et mulig tiltak.

5.3 Oppsummering og vurderinger

Etterspørsel etter boligtilskuddet er langt høyere enn de årlige tildelingene som fastsettes av Stortinget. Dette setter kommunene i en vanskelig situasjon når det gjelder ivaretakelse av kravet om at tilskuddet skal nå fram til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne. Undersøkelsen har vist at kommunene velger derfor å være tilbakeholdne med å markedsføre boligtilskuddet når de vet at midlene ikke er tilstrekkelig for å dekke de søknadene som allerede kommer inn. Det legges ut informasjon på kommunenes hjemmesider og det settes inn annonser om boligtilskuddet i lokalavisene hvert år, men det tas ikke aktivt kontakt med søkerne. Det overlates til søkerne å melde seg selv eller at de blir henvist via andre tjenester i kommunen. Konsekvensen kan være at ordningen ikke gjøres tilstrekkelig kjent for brukere som tilhører målgruppen for tilskuddet.

Det er grunn til å mene at kommunene har god kontroll med at tildelte midler blir brukt i samsvar med det omsøkte. Husbanken og kommunene har god oversikt hva midlene er anvendt til, men det er problematisk at man ikke har god oversikt over kjennetegnene ved de som får støtte fordi gjeldende kategorisering av søkerne er for generelle og delvis overlappende. Kommunene og Husbanken har også lite kunnskap om hvilken effekt tilskuddene har for målgruppen. Hvordan har det eksempelvis gått med brukerne fem år etter at tilskuddet ble gitt? Pr i dag har verken Husbanken eller kommunene noen systematisk oversikt over dette. Et viktig forbedringspunkt i Husbankens og kommunenes forvaltning av boligtilskuddet kunne derfor være at Husbanken tar ansvar for utvikling av et evalueringsopplegg til hjelp for kommunenes kartlegging av effektene av boligtilskuddet og hvordan det har gått med brukerne. Det må også drøftes nærmere hvor ofte man skal gjennomføre en slik form for systematisk oppfølging av boligtilskuddet på individnivå.

Undersøkelsen har vist at Husbanken er noe sene med å viderefordele tilskuddsmidlene til kommunene. Stortinget vedtar statsbudsjettet i midten av desember måned. Etter vår vurdering bør det være mulig for å korte ned Husbankens behandlingstid for viderefordeling av boligtilskuddet til kommunene, under forutsetning av Husbanken får tildelingsbrevet fra KRD i rimelig tid.

Hovedtyngden av boligtilskuddet går til de største kommunene som objektivt sett også har de største dokumenterte behovene for tilskudd. Små kommuner har et fåtall saker pr år. Dette

fører til at saksbehandlerne i kommunene har arbeid med forvaltning av boligtilskudd som en liten andel av sine arbeidsoppgaver. Dette har gitt oss grunn til å reise spørsmål om dette innebærer en risiko for kvaliteten på gjennomføring av kommunenes forvaltningsoppgaver. En må samtidig huske at de minste kommunene alt i alt forvalter en liten andel av boligtilskuddet.

6 HVILKE EFFEKTER HAR TILSKUDDET GITT?

I kapittel 4 har vi gjennomgått målene for ordningen. Kort oppsummert er det overordnede målet at tilskuddet skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. I Husbankens retningslinjer spesifiseres hvilke typer prosjekter etableringstilskuddet og tilpasningsskuddet kan gis til:

- For tilskudd til tilpasning er målgruppen definert å være:
  - Husstander som har skaffet seg en nøktern bolig og som skal settes i stand til å holde på den gjennom nødvendige tilpasninger/utbedringer og eventuell refinansiering.
- For tilskudd til etablering er målgruppene definert å være:
  - Boligtiltak for bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, funksjonshemmede og andre spesielt vanskeligstilte.

Utover dette er det i praksis ikke sentrale gitte målsettinger. Derimot kan kommunene fritt utforme egne retningslinjer, for eksempel med basis i boligsosiale planer. Omfanget av egne retningslinjer tas opp i 5.3.2. Når vi her vurderer effektene av ordningene vil vi ta utgangspunkt i det overordende målet for ordningen og presiseringene i Husbankens retningslinjer.

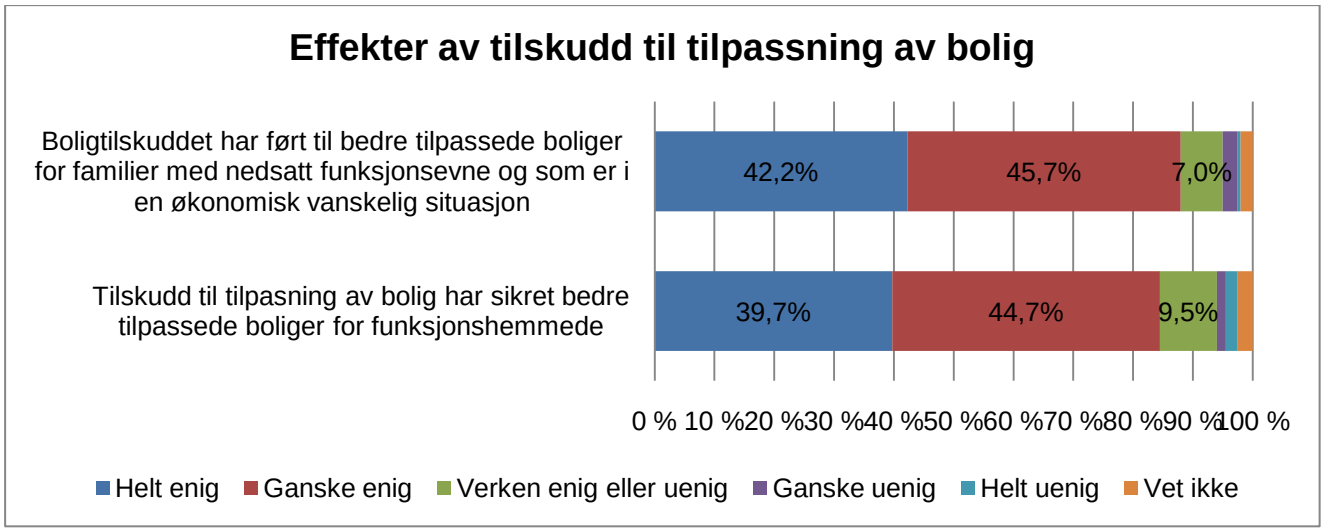
På spørsmål om hvorfor ikke kommunene bruker ordningen oppgir de fleste at de har søkt, men at de ikke har fått tildelt tilskudd. Av de som går nærmere inne på dette, oppgir noen at de ikke fikk midler fordi de ikke hadde en boligsosial plan eller fordi de fikk signaler fra Husbanken om at andre kommuner med større boligsosiale problemer blir prioritert. Flere utrykker misnøye med at de ikke får tildelt midler og henviser til at det er etterspørsel etter tilskudd i kommunen som de ikke har mulighet til å agere overfor.

6.1 Effekter av tilskuddsordningene

Nedenfor går vi gjennom den informasjon som foreligger fra spørreundersøkelsene overfor kommunene og intervjuene med kommuner og Husbanken om effektene av ordningene. Fokus her er ikke på hvilke grupper som faktisk får tilskudd. Dette er behandlet i kap 3. Det vi ser på her er relatert til hva Husbanken og kommunene vet om de som har fått tilskudd. Virker ordningene etter hensikten? Når en de målgruppene som er definert for ordningen? Er det grupper som faller utenfor, og hva skjer i så fall med dem?

6.1.1 Effekter av tilskudd til tilpasning av bolig

Dette tilskuddet er rettet mot Husstander som har skaffet seg en nøktern bolig settes i stand til å holde på den gjennom nødvendige tilpasninger/utbedringer og eventuell refinansiering. Respondentene ble bedt om å ta stilling til en rekke påstander om effektene av tilskudd til tilpasning av bolig. Nedenfor gjengis svarene.



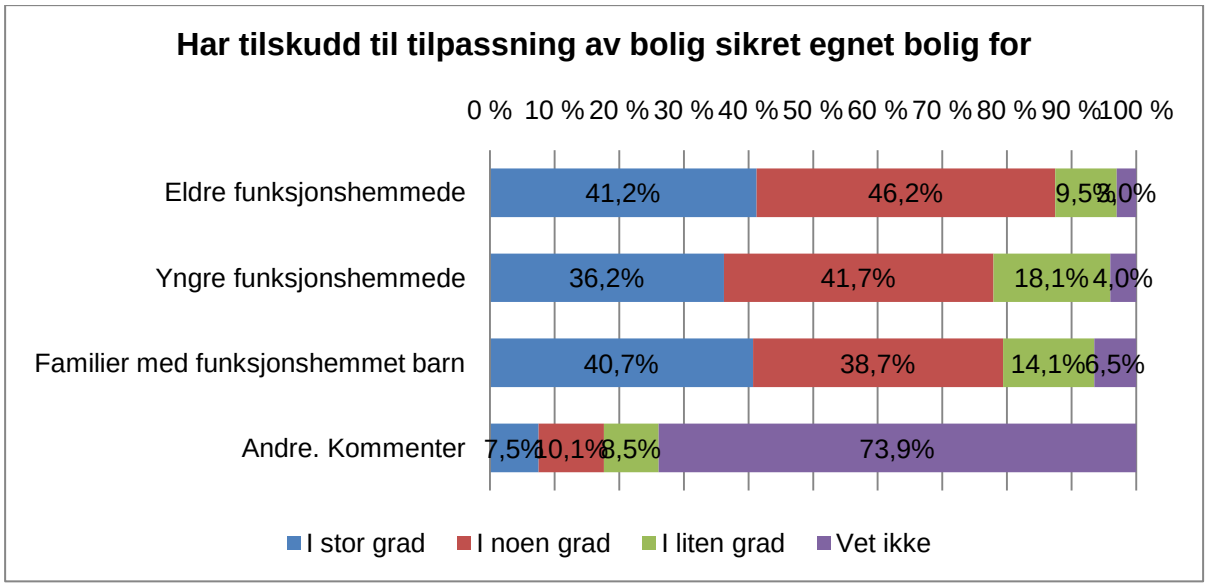
Figur 6-1 Effekter av tilskudd til tilpasning av bolig

Vi ser at det er et stort flertall som mener at tilskudd til tilpasning 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.

Når det gjelder effekter av ordningen for funksjonshemmede ser vi at selv om andelene som mener tilskuddet har sikret bedre tilpassede boliger for denne gruppen generelt er høye, er det en viss forskjell mellom regionene. Respondenter fra region Midt-Norge, Region vest og Region sør har de høyeste andelene som er helt eller ganske enig i at tilskuddet bidrar til bedre tilpassede boliger for funksjonshemmede. Andelene er henholdsvis 91%, 87 % og 85%. De med lavest andel er Region Bodø med 74 % og Region øst med 82 %. Blant disse er det relativt sett flere som har svart ”hverken enig eller uenig”.

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 tilpassning 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.



Figur 6-2 Effekt av tilskuddet for ulike målgrupper

Kommunestørrelse har liten betydning for om en mener at ordningen har kommet eldre funksjonshemmede til gode. Derimot ser vi at når det gjelder de to andre gruppene, yngre funksjonshemmede og familier med funksjonshemmede barn, øker andelen som mener at ordningen i stor eller noen grad har kommet disse til gode med kommunestørrelse. Blant respondentene fra de minste kommunene er det ca 60 % som mener ordningen i stor eller i noen grad har kommet yngre funksjonshemmede til gode. For de største kommunene er denne andelen 100 %. Når det gjelder familier med funksjonshemmet barn mener i underkant av 70% av respondentene fra de minste kommunene at ordningen i stor eller i noen grad har kommet disse til gode. For de største kommunene er denne andelen også 100 %.

De regionale forskjellene er også størst når det gjelder yngre funksjonshemmede og familier med funksjonshemmet barn. For begge disse har respondenter fra Region Bodø de laveste andelene som mener at ordningen kommer disse til gode (ca 60 % for begge) mens de andre har høyere andeler (rundt 80 %).

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 tilpassninger 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.

Målet for ordningen er som tidligere nevnt at husstander som har skaffet seg en nøktern bolig skal kunne settes i stand til å holde på denne gjennom tilpasninger og utbedringer og evt. refinansiering. Fra våre undersøkelser ser vi at de beløp som er avsatt til denne ordningen er begrenset. I mange kommuner er det lite midler som deles ut under denne

ordningen, og beløpet per mottaker er veldig lite. Spørreundersøkelsen viser at det er et bredt spekter av grupper som kan få støtte, men her har nok spørreundersøkelsens inn-retning bidratt til å forme svargivningen. Hvis en ser på totaliteten i svarene tolker vi svarene som et utrykk for at dette er en ordningen som brukes overfor de en blir oppmerksomme på har et behov. Hovedkriteriet er at de har et behov for tilpassning og at de ikke har økonomi til å gjøre utbedringen selv. Tilskuddet fungerer således etter den vide målsettingen som er definert, med en viktig begrensning; behovet overstiger rammene. Dette kommer vi tilbake til nedenfor i oppsummeringen i kapitlet

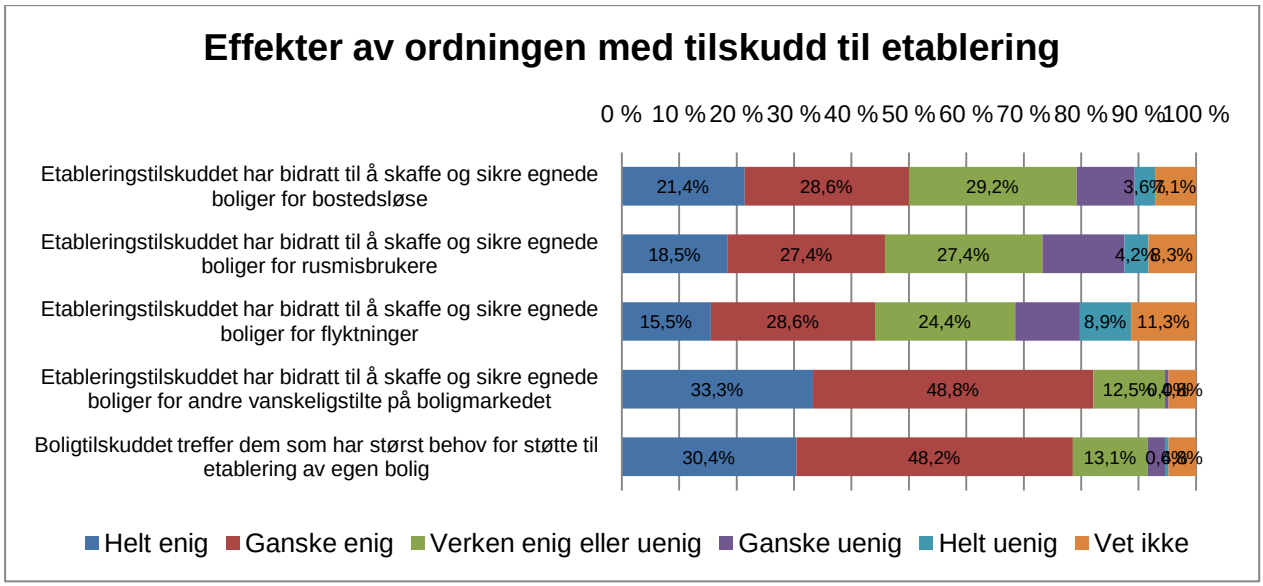
Fra intervjuundersøkelsen ser vi at enkelte kommuner er noe mer målrettet, i den forstand at en konsentrerer bruken av midlene mot brukere som kommunen ellers måte bruke større ressurser på. Dette kan oppfattes som en vinn-vinn situasjon. Brukeren settes i stand til å beholde sin bolig lenger i tråd med ordningens målsetting, mens kommunen sparer gjennom at brukeren holdes på et lavere nivå på omsorgsstigen.

Fra enkelte av våre intervjuobjekter får vi innpill om hvilke effekter bruken av tilskuddet kan gi i framtiden. I lys av den eldrebølgen som venter oss, vil det bli økt fokus på tilpasning av bolig for å holde denne gruppen lengst mulig på et lavest mulig omsorgsnivå (LEON-prinsippet). Dette øker behovet for tilskuddsordningen. Dernest bør tilskuddet ses i sammenheng med andre ordninger på området. Dette gjelder først og fremst NAVs hjelpemiddelsentraler og den stønad som kan gis fra NAV til tilrettelegging av bolig. I intervjuene ser vi at kommunene i noen grad allerede samhandler med hjelpemiddel-sentralene i denne sammenheng.

En annen vinkling på dette er å se tilskuddet i sammenheng med tilskuddet som gis til bygging av omsorgsboliger. Som kjent har dette tilskuddet ført til en sterk satsing på omsorgsboliger, mens man kanskje kunne hatt større effekt av midlene ved å kanalisere dem gjennom tilpasningstilskuddet. En slik vridning ville vært i samsvar med LEON-prinsippet.

6.1.2 Effekter av tilskudd til etablering av bolig

For tilskudd til etablering er målgruppene definert som: Boligtiltak for bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, funksjonshemmede og andre spesielt vanskeligstilte. Når det gjelder effekter av etableringstilskuddet viser figuren under følgende svar:



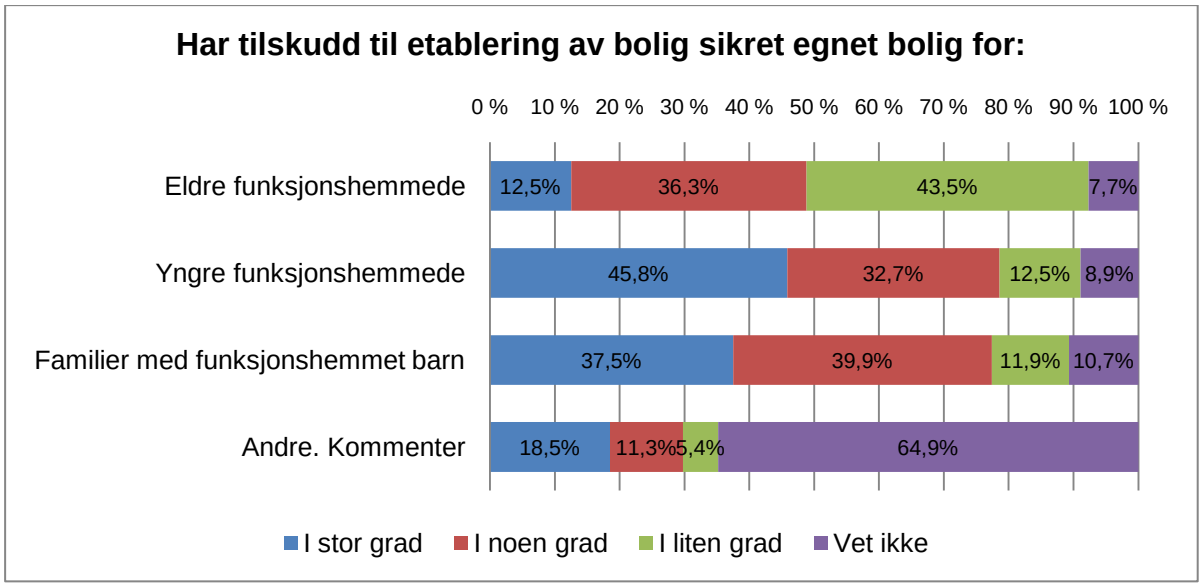
Figur 6-3 Effekter av tilskudd til etablering av bolig

Vi ser at etableringstilskuddet har en effekt for å sikre egnede boliger for bostedsløse, rusmisbrukere og flyktninger. For gruppen bostedsløse er ca 50 % helt eller delvis enig i at ordningen bidrar til å skaffe og sikre egnede boliger. For rusmisbrukere er det færre respondenter som er helt eller ganske enig (46 %) i dette, mens for flyktinger er andelen 44 %. For målgruppen flyktninger er det grunn til å merke seg at om lag 20 % av de spurte er ganske uenig eller helt uenig i at ordningen bidrar til å skaffe og sikre egnede boliger for flyktninger.

Det er en klar tendens til at jo større kommune, jo sterkere er sannsynligheten for at respondentene skal være helt eller ganske enig. Dette gjelder særlig for gruppen bostedsløse. Respondenter fra Region øst og Region sør tenderer også til å ha en større andel som er helt eller ganske enige i dette.

Derimot ser vi at det er en stor andel som mener at ordningen har bidratt til å skaffe og sikre egnede boliger for andre vanskeligstilte på boligmarkedet enn de som er nevnt over. Hele 79 % er helt eller ganske enig i dette. Her er enigheten særlig stor blant de større kommunene og i Region øst, Region sør og Region Midt-Norge

Av figuren under ser vi at disse ”andre” særlig omfatter yngre funksjonshemmede og familier med funksjonshemmede barn. Gruppen eldre funksjonshemmede er også en slik gruppe, men ikke i samme grad som de før nevnte. Av statistikken fra Husbanken ser vi også at det først er yngre funksjonshemmede som mottar den type støtte.



Figur 6-4 Effekt av tilskuddet for målgrupper

For gruppen eldre funksjonshemmede har kommunestørrelse liten betydning. For de to gruppene yngre funksjonshemmede og familier med funksjonshemmede barn er det en tendens til at andelen som er helt eller ganske enig øker med størrelsen på kommunen. Det er også noen regionale forskjeller i svargivingen. Gjennomgående ser en at Region Bodø og Region Hammerfest har en noe lavere andel som svarer ”i stor grad” eller ”i noen grad” i denne sammenhengen.

Blant de som har krysset av på ”andre” og gitt kommentarer i sammenheng med dette, er det følgende grupper som særlig trekkes fram som målgrupper for bruk av ordningen.

- Det er klart flest som nevner gruppen generelt økonomisk vanskeligstilte. Dette kan omfatte flere forskjellige grupper.
- Videre nevnes enslige forsørgere som en gruppe som tilskuddet er viktig for.
- Varig uføretrygdede og enslige funksjonshemmede er også grupper som trekkes fram
- Innvandrere og flyktninger.
- Personer med rus og psykiatriproblematikk

Sett i forhold til de gruppene som tilskuddet er rettet mot ser vi at alle grupper blir tilgodesett, men basert på respondentenes vurdering er det ikke mye midler som brukes målrettet mot innvandrere og flyktinger.

Vi må likevel ta disse svarene med en klype salt. Mange av de som mottar tilskudd vil kunne plasseres i flere av disse kategoriene. Vi tror ikke at respondentene i denne undersøkelsen har svart med utgangspunkt i at dette er gjensidig utelukkende kategorier.

Går vi tilbake til figur 6-4 ser vi at det er også er stor enighet om at tilskuddet bidrar til at de som har størst behov for hjelp til etablering av bolig, får hjelp. Også her ser vi at andelen som er enig i dette er større blant de større kommunene enn de små. Her er det igjen en noe lavere andel helt og ganske enige i Region Hammerfest og Region Bodø enn for de andre regionene.

Det er en andel på ca 50 % som er helt eller ganske enig i at tilskudd til etablering er en utløsende faktor for kommunal støtte til vanskeligstilte på boligmarkedet. Her er det særlig mindre kommuner som er enige, mens det er kommuner tilhørende Region Hammerfest som er mest uenige. Poenget her er at tilskuddet brukes som supplement til startlån, for å dekke gapet mellom søkers betjeningsevne for startlån og de reelle kostnadene knyttet til kjøp av bolig. Bakgrunnen for at en er mer enig i mindre kommuner knytter seg nok til at boligprisene her ofte er lavere. Det betyr at det er flere som har mulighet til å skaffe seg en bolig gjennom en kombinasjon av startlån og med et moderat tilskudd. I de større byene og pressområdene kan gapet mellom størrelsen på lånet en søker og har evne til å betjene, stilt opp mot prisen på den type bolig vedkommende har behov for, være så stor at tilskuddsandelen blir svært høy. Det tilsier at færre faktisk kan nyttiggjøre seg ordningen fordi rammen ikke strekker til å hjelpe så mange søkere.

Et spørsmål som er blitt reist er om ordningene kan bidra til økt etterspørsel etter kommunale tjenester. Dette knytter seg til en antakelse om at etablering av grupper i egen bolig som ellers ville bodd hos sine pårørende i deres bolig utløser et økt kommunalt hjelpebehov. Av undersøkelsen ser av at svært få mener at denne tilskuddsordningen bidrar til økte utgifter for kommunen. I intervjuene med kommunene er det ingen som opplever at denne problemstillingen er særlig relevant for dem.

Omtrent 63 % av respondentene er helt eller delvis enige om at tilskudd til etablering inngår som et viktig element i kommunens boligsosiale planer.

6.1.3 Er det grupper som faller utenfor ordningene?

I undersøkelsen spurte vi også om det er vanskeligstilte på boligmarkedet som en mener faller utenfor tilskuddsordningene. Dette knytter seg til om det er målgrupper som er utelukket fra ordningen, men som burde vært inkludert.

I utgangspunktet er ordningen vidt definert. Dermed er det egentlig ganske få grupper som i prinsippet ikke kan gis støtte. Det en ser er at ordningens størrelse og bruken av ordningen i sammenheng med andre virkemidler kan virke ekskluderende.

For ordningen med *tilskudd til tilpasning* av bolig er der ca 35 % som mener at det er grupper som faller utenfor. Respondentene ble gitt mulighet til å kommentere dette.

- Den klart viktigste årsaken til at grupper faller utenfor oppgis å være at det generelt er for lite midler som er tilgjengelige. Dette innbærer at det må prioriteres svært strengt, slik at brukere som strengt tatt burde være berettiget støtte ikke får det.
- Det er også kommuner som oppgir at de rett og slett mangler kunnskap om behovet og dermed ikke vet om det er grupper som faller utenfor. Jfr. tidligere omtale av hva kommunene gjør for å informere om boligtilskuddet.
- En annen gruppe som nevnes er de med svært lave inntekter og som bor i utleieboliger. De har selv ikke råd til å bidra i et spleiselag og utleier er heller ikke nødvendigvis interessert i å bidra.
- En gruppe som også nevnes er funksjonshemmede eller familier med funksjonshemmede som har så store behov at tilskudd til tilpassning ikke kan brukes overfor disse gruppene. Dette henspeiler på de begrensede rammene som er tilgjengelig for ordningen i kommunene.

For ordningen med *tilskudd til etablering* av bolig er det 42 % som mener det er grupper som faller utenfor. I kommentarene til dette spørsmålet trekkes følgende grupper fram:

- Igjen er den hyppigste kommentaren at det er mange brukere som burde fått midler som ikke får det fordi rammene stilt til rådighet for kommunene er for lave. Dermed må en prioritere strengt og mange som egentlig faller innenfor målgruppen, kan ikke få støtte.
- Videre nevnes de aller svakeste. Dette er grupper som går på trygd eller som har så liten inntekt at en kombinasjon av tilskudd og startlån ikke er nok til å finansiere en bolig. De har ikke betjeningsevne til et startlån og kommunen kan ikke gi store nok tilskudd.
- Familier og/eller enslige forsørgere med lav inntekt trekkes fram.
- Noen kommuner svarer også at noen nok faller utenfor fordi en ikke kjenner behovet, men man vet ikke hvem dette er.

Tilskudd til etablering av bolig brukes nesten alltid sammen med startlån. I prinsippet kan alle betjene et startlån bare tilskuddet er stort nok. Pga. at boligtilskuddene ikke er store nok, siles imidlertid en del søkere bort fordi de ikke klarer å betjene lånet. Dette er de svakeste gruppene uten fast inntekt eller påregnelige trygdeytelser.

6.1.4 Kunnskap om effekter av tilskuddsordningene

Fra intervjuundersøkelsen med regionkontorer og kommuner ser vi at det er begrenset kunnskap om hvilke effekter tilskuddene har for de som har fått støtte. Husbankens regionkontorer oppfatter seg som andrelinje i denne sammenheng. Rapporteringen som gis fra kommunene er ikke innrettet mot effekter av tilskuddene. De får vite en del om hvilke grupper som faktisk får penger, men hvilken effekt dette har for disse vet en lite om.

I den grad regionkontorene har kunnskap om effekter er det gjennom dialog med kommunene. Dette kan være generell dialog om kommunens praksis, men også i sammenheng med rådgivning i konkrete saker.

Kommunen har bedre oversikt over effektene for brukerne, men også her er det sjelden at en har et systematisk perspektiv på dette. En kunne se for seg at kommuner kunne gjennomføre systematisk gjennomganger av hvilken effekt tilskudd har for brukernes livssituasjon, men dette forekommer i liten grad. Jfr. også beskrivelsen i forbindelse med kommunenes og Husbankens arbeid med forvaltning av boligtilskuddet.

Tilskudd til tilpasning

Kommunene som gjennomfører sluttbefaring får vite om tiltaket er gjennomført og om brukerne mener tiltaket er hensiktsmessig. Hvordan det går med dem etter dette vet en lite om.

Det er også lite kunnskap om hvilke effekter man eventuelt kunne ha oppnådd ved økt bruk av tilpasningstilskudd i kommunene. Mange er av den oppfating at økt bruk av tilpasningstilskuddet eksempelvis vil kunne føre til at flere eldre blir boende lenger i egen bolig ved hjelp av enkle tiltak for tilpasning av boligen. En del av de eldre er ikke villig til å bruke egne midler til tilpassning av bolig slik at de kan bo der lenger. Hvis kommunen går inn med noe støtte, utløser dette vilje hos de eldre til å bidra med egne midler. En nytte-

/kostnadsanalyse vil kunne gi et sikrere grunnlag for bedømme ”lønnsomheten” i å endre rammene for tilpasningstilskuddet.

Tilskudd til etablering

Tilskudd til etablering skal altså bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet skal også sikre at vanskeligstilte kan bli boende i en egnet bolig. Tilskuddet kan gis til kjøp av ny eller brukt bolig. Tilskudd til etablering kommer gjerne inn som en toppfinansiering når en bolig skal finansieres. Etableringstilskuddets effekter kan dermed være noe vanskelig å isolere. Ett viktig poeng er imidlertid å ha kunnskap om hvilken effekt etableringstilskuddet har som nødvendig toppfinansiering av bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet. Undersøkelsen viser at etableringstilskuddet er en utløsende faktor for hustander/brukere med lave inntekter, unntatt hustander med svært lave inntekter eller lave tidsbegrensede trygdeytelser. Disse forblir i uegnet bolig eller må skaffes et kommunalt tilbud. Her opereres det med leiekontrakter på 3-4 år, noe som skaper en usikker situasjon rundt brukeren. Ikke alle mestrer dette og en ser at folk som lever ”litt på marginalen” kan få problemer når leiekontraktene går mot slutten.

Innenfor gruppen av søkere som blir innvilget tilskudd til etablering har vi gjennom intervjuene fått vite at ikke alle bruker tilskuddet. Hovedproblemet synes å være at flere ikke finner en bolig som anses som egnet og derfor stiller kjøpet i bero. Dette er særlig et problem i de større byene med press på boligmarkedet. Det er også brukere som rett og slett gir opp fordi de ikke har overskudd og ressurser til å gjennomføre en kjøpsprosess med påfølgende flytting.

Blant de som faktisk gjennomfører et kjøp vil det også være en liten andel som ender opp med å misligholde lånet. Det er disse en først og fremst kommer i kontakt med igjen. Kommunen kan da ta kontroll med brukerens økonomi gjennom NAV for å rydde opp i situasjonen. Alternativet er at boligen må selges og at brukeren da ender opp i en kommunal bolig. Det er et ønske å unngå at dette skjer.

Fra flere kommuner får vi høre at mange av de som etableres i egen bolig ofte oppleves å klare seg bedre enn de som bor i kommunal bolig. Den trygghet og forutsigbarhet som det gir å være etablert i egen bolig, legger grunnlag for bedre funksjon på andre arenaer også.

Fra departementet er det ønsket et særlig fokus på hvordan ordningen fungerer for familier med barn med nedsatt funksjonsevne og som er i en vanskelig økonomisk situasjon. For denne gruppen er tilskuddet viktig. Fra kommunene sies det at de ikke ville hatt samme mulighet til å skaffe seg egnet bolig uten tilskuddet. En kombinerer da ofte ganske store tilskudd med startlån. Tilskuddet gjør det mulig å holde familiene samlet, noe flere respondenter mener er et viktig mål. For noen av disse ville alternativet for den funksjonshemmede være institusjon.

Det nevnes også at det ikke nødvendigvis er de mest ressurssvake blant funksjons-hemmedes familier som drar mest nytte av denne ordningen. De svakeste har ikke alltid forutsetninger for å kunne gjennomføre en slikt løp. Det er heller ikke de som er de mest proaktive for å sikre best mulig forhold for sine funksjonshemmede barn. De mer ressurssterke står hardt på og jobber målbevisst for å få på plass en pakke som er hensiktsmessig for dem. Enkelte ressurssterke pårørende mener at de har rett til tilskudd,

uansett hvordan deres egen økonomiske situasjon er. De ressurssvake har ikke alltid samme handlekraft.

6.2 Oppsummering og vurderinger

Husbanken og kommunen har lite systematisk kunnskap om hvilke effekter boligtilskuddet har i forhold til de målgruppene som mottar det. Husbanken mottar ikke rapportering på effekter fra kommunen, og i den grad de får kjennskap til effekter er dette gjerne i sammenheng med den løpende dialogen med kommunen. Husbanken vil uansett være avhengig av informasjon fra kommunen, og når disse i begrenset grad har oversikt over hvilken effekt ordningen har, vil heller ikke Husbanken ha særlig mulighet til å opparbeide seg kunnskap om dette.

Dette betyr likevel ikke at ikke mange kommuner har kunnskap om effekter. I mange av de små kommunene har en i realiteten god oversikt over brukermassen, men en gjennomfører ikke systematiske kartlegginger av effekter i forhold til tilskuddsordningen. I større kommuner er nok kunnskapsgapet større.

Tilskudd til tilpasning har først og fremst husstander med egen bolig som målgruppe. Ordningen skal bidra til disse skal kunne fortsette å bo i boligen. Dette skjer gjerne gjennom enklere tilpassningstiltak. Fra spørreundersøkelsen og intervjuene ser vi at grupper som denne ordningen oppfattes å ha effekt overfor er hustander hvor medlemmer har nedsatt funksjonsevne som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Den brukes også i noen grad overfor funksjonshemmede. Vi ser særlig at den brukes overfor eldre med nedsatt funksjonsevne. Motivasjonen her er ofte at en gjennom tilpasninger av bolig kan bidra til at mottaker av tilskuddet kan bo lenger i egen bolig, noe som også reduserer kommunens utgifter gitt at alternativet for mottaker ville være institusjonsplass eller omsorgsbolig. Tilskuddet brukes dermed som et virkemiddel i forhold til å tilby bistand på lavest effektive omsorgsnivå (LEON). Det oppfattes således som en vinn-vinn situasjon fra mottakler og kommunen.

Den største utfordringen for ordningen er at omfanget er lite og nedadgående samtidig som den kommende eldrebølgen tilsier at behovet vil øke sterkt i framtiden. Dette betyr at det er mange som kan være berettiget til støtte som ikke får det. Det kunne derfor være ønskelig å vurdere ordningens omfang, og/eller se ordningen i sammenheng med andre tiltak på området, for eksempel tilskudd til bygging av omsorgsboliger og tilskudd som gis fra NAV i forhold til tilpassning og hjelpemidler

Tilskudd til etablering kommer gjerne inn som en toppfinansiering når en bolig skal finansieres. Etableringstilskuddets bidrag er derfor om denne toppfinansieringen er tilstrekkelig for å sikre bolig egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Evalueringen viser at etableringstilskuddets bidrag som toppfinansiering har avgjørende betydning for denne gruppen, unntaket er hustander med svært lave inntekter eller tidsbegrensede lave trygdeytelser.

Tilskudd til etablering gis bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, funksjonshemmede og andre spesielt vanskeligstilte. Det er vanskelig å skille tydelig mellom disse gruppene siden de ofte er overlappende. Fra spørreundersøkelsen og intervjuene ser vi at ordningen

oppfattes å treffe rimelig godt i målgruppen, men at det også er grupper som faller utenfor. For det første er det også slik at en må prioritere strengt siden ordningen er begrenset. Dermed er det potensielt berettigede som ikke får støtte. Økningen i boligpriser er en stor utfordring i forhold til å hjelpe mange, særlig i sentrale strøk. En gruppe som tilskuddet er viktig for er familier med funksjonshemmede barn. Gjennom ordningen gis de en mulighet til å gjøre de nødvendige endringer på boligen slik at den funksjonshemmede kan bli boende hjemme.

Siden praksis er at tilskudd kun gis i sammenheng med Startlån medfører det at de svakeste, dvs. de med svært lav inntekt som ikke kan betjene et lån, ofte faller utenfor ordningen. Det påpekes også at potensielle mottakere hvor det er uklarhet om framtidig inntekt heller ikke ivaretas godt nok. Heller ikke disse vil oppfattes å ha den nødvendige sikkerhet i inntekt til at de får startlån. Dette omfatter bl.a. mange som mottar arbeidsavklaringspenger fra NAV.

7 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Tilskudd til etablering og tilpasning er spesielt rettet mot å nå hovedmål 2; økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet. E*tableringstilskuddet* er et strengt behovsprøvd tilskudd som gis og utmåles i forhold til søkerens økonomiske situasjon. Bare de mest vanskeligstilte med permanent lave og kanskje ustabile inntekter når opp i konkurransen om å få tilskudd. *Boligtilskudd til etablering* utgjør en viktig del av toppfinansieringen og benyttes først og fremst til kjøp av brukt bolig. Husbankens statistikk viser at boligtilskudd til etablering ble gitt sammen med startlån i ca 75 prosent av sakene. Det er ikke vanlig å motta bostøtte sammen med startlån og etableringstilskudd. Det skjer i 27-28 prosent av tiltakene.

Boligtilskudd til tilpasning er et tilskudd som gis til eksisterende boliger og særlig til eldre og funksjonshemmede og andre vanskeligstilte som bor i boliger som ikke er tilpasset et redusert funksjonsnivå og/eller sviktende helse. Tilpasningstilskuddet nærmer seg en halvering i antall saker i løpet av perioden til 1850 saker i 2010. Etableringstilskuddet har ligget på ca 1500 saker per år, med unntak av årene 2008 og 2009 hvor antallet var noe høyere. Tilskuddsbeløpet har i gjennomsnitt økt for begge tilskuddene. Alle kommunene vi har dybdeintervjuet rapporterer om svært stor etterspørsel etter tilskuddsmidlene. Vi har ikke hatt tilgang til gode tall for antall søknader og antall avslag per år. Heller ikke hvor mange som har fått tilsagn om tilskudd men som ikke har funnet løsning.

I og med at de boligsosiale utfordringene er størst i de største bykommunene, er det ikke overraskende at omtrent halvparten av tilskuddsmidlene til etablering er brukt i de 13 kommunene med mer enn 65 000 innbyggere. Statistikken gir ikke indikasjon på at det har foregått ytterligere spissing av tilskuddsbruken mot de større kommunene i løpet av perioden 2006-2010.

Statistikken viser flere forskjeller mellom mottakerne av startlån og mottakerne av både startlån og etableringstilskudd. Vårt klare inntrykk gjennom dybdeintervjuene er at mottakers inntektsnivå kombinert med boligpriser er avgjørende for hvilken finansieringspakke som velges, og at nevnte forskjeller beskrevet i kapittel 3 mer er en grov beskrivelse av grupper på de ulike inntektsnivåene.

På bakgrunn av bestemmelsene i statens økonomiregelverk, stiller vi spørsmålet om videretildelingsmidlene til kommunene er å anse som en stønad og ikke et tilskudd. I følge veilederen er: ” Bevilgninger under post 70-89 som tilfaller privatpersoner, gjelder normalt stønader, med visse unntak omtalt i Bestemmelsene pkt 7.1” Unntakene som nevnes er midler til næringsvirksomhet og yrkessammenhenger. I praksis er den største forskjellen mellom stønad og tilskudd at det for en stønad er mindre krav til rapportering fra mottaker, og dermed mindre krav til forvalters oppfølging av dette. En nærmere avklaring av dette kan eventuelt drøftes med SSØ[29].

Statens økonomireglement stiller krav til at en tilskuddsordning skal være utformet med egne mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og beregningsregler, samt oppfølging og kontroll. Samtidig satser Husbanken i stadig større grad på å jobbe helhetlig

[29] Asplan Viak har vært i dialog med Statens senter for økonomistyring for å klargjøre grensegangene mellom tilskuddsordninger og stønadsordninger. I dialogen ble verken ordning eller oppdragsiver for denne evalueringen nevnt.

mot kommunene, der alle økonomiske virkemidler inngår i verktøykassen sammen med kompetansevirkemidler, og eventuelle juridiske virkemidler. Etter vår vurdering er det utfordrende å forene de to tilnærmingsmåtene. Det er eksempelvis vanskelig å følge et målhirarki for etableringstilskuddet ut gjennom kjeden av styrende dokumenter, slik det er i dag. Motsatt vei er det vanskelig å følge kriteriene for måloppnåelse tilbake til hovedmål 2 i boligpolitikken. En naturlig konsekvens av Husbankens tilnærmingsmåte kan være å slå sammen de ulike ordningene og overføre de som hele rammer til kommunene. Istedenfor å evaluere hvert enkelt virkemiddel i forhold til generelle mål i boligpolitikken, vil man da heller kunne evaluere hele den boligsosiale satsingen samlet i forhold til nevnte mål.

Mens Husbanken er en organisasjon som ønsker å jobbe helhetlig med det boligsosiale politikkområdet, er kommunene mer ulike i måten de jobber på det boligsosiale området generelt og med tilskuddsordningen spesielt. Det synes for eksempel å være noe ulikt om kommunenes eventuelle boligsosiale planer eller andre strategiske dokumenter er nært forankret i forvaltningen av de to tilskuddene. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at kommunene er kjent med kommunens KOSTRA-tall relatert til det boligsosiale feltet, men få kommuner har utarbeidet egen behovskartlegging brukt som strategisk grunnlag for søknadsbehandlingen. Dette har dels med manglende ressurser i kommunen å gjøre og dels med at den store søkermassen i forhold til de økonomiske rammene uansett sørger for søkere godt innenfor målgruppen for ordningen. Det man går glipp av uten en behovskartlegging er et grunnlag for å prioritere og jobbe strategisk og helhetlig i forhold til kommunens utfordringer. Husbankens arbeid gjennom regionale utviklingsprogram vil trolig bistå kommunene i riktig retning på dette området.

Målgrupper i retningslinjene er ikke helt entydig med målgruppene definert i rapporteringssystemet StartRap. Videre er kategoriene hvor de fleste sakene er registrert så generelle at det er vanskelig å få informasjon om hvem disse er. Eksempelvis blir halvparten av tilskuddene til etablering rapportert som ”Økonomisk vanskeligstilt”. Denne kategorien er generell og rommer de fleste kjennetegn for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Tildelingskriteriene består både av kriterier som gir grunnlag for avgrensninger av aktuelle tilskuddsmottakere og beregningsregler som angir avgrensning av aktuelle mottakere. For etableringstilskuddet er mottakers betjeningsevne avgjørende, når tilskuddet brukes sammen med startlån. Dette medfører at de svakeste, dvs. de med svært lave inntekter som ikke kan betjene et lån, kan falle utenfor ordningen. Det påpekes at potensielle mottakere hvor det er uklarhet om framtidig inntekter, eksempelvis mottakere av arbeidsavklaringspenger fra Nav, heller ikke ivaretas godt nok.

Det spesielle ved etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet i motsetning til de fleste andre statlige tilskudd, er regelen om at de skal nedskrives. Flere av de større kommunene, blant annet Oslo, har argumentert for at denne nedskrivningsregelen bør tas bort. En tilbakebetaling av boligtilskuddet ved salg eller annen overdragelse, vil gi kommunene anledning til å bruke disse tilskuddsmidlene på nytt til nye mottakere i målgruppen. Noen trekker frem forskjellsbehandlingen det kan medføre at relativt store tilskudd overføres til en husstand, mens en annen i nesten like vanskelig situasjon ikke får samme mulighet. Det hevdes vider at tilskuddenes formuesoppbyggende effekt ikke er hensikten med ordningen som derimot er å sette husstander i stand til å skaffe seg en egen bolig eller bli boende i egen bolig. Denne evalueringen gir ikke grunnlag for å ta stilling til om dette bør gjennomføres, og er kanskje når alt kommer til alt, et politisk verdispørsmål.

Ansvarer for *forvaltning* av boligtilskuddet er delt mellom Husbanken og kommunene. Husbankens fremste roller i forvaltning av boligtilskuddet er knyttet til:

- Fordeling av tilskuddsmidler til kommunene
- Drive opplæring av kommunalt ansatte, gi informasjon til kommunene om tilskuddsordningen, sikre kompetanseoverføring mellom kommunene og formidle erfaringer mellom kommunene for å øke kompetansen på kommunalt nivå.
- Føre kontroll med kommunene

Evalueringen viser etter vår vurdering at Husbanken har kommet fram til modeller og prosedyrer for fordeling av boligtilskuddet til kommuner som anses som rimelig sett fra de fleste kommuners side. Hovedtyngden av tilskuddet tildeles mellomstore og store kommuner. Hovedtyngden av målgruppen for boligtilskuddet befinner seg innenfor disse kommunene, og Husbanken har i tråd med dette valgt å prioritere bruken av tilskuddsmidlene der behovet er størst. Husbanken blir imidlertid kritisert av kommunene for å tildele tilskuddet for sent i budsjettåret. Når statsbudsjetter vedtas i midten av desember, bør det være mulig å komme fram til ordninger som sikrer at kommunene får tilsagn om tilskuddsmidlene før 1. april.

Undersøkelsene viser at kommuner med behov for opplæring og veiledning fra Husbankens side får hjelp. Saksbehandlere og rådgivere ved Husbankens regionskontorer blir i denne forbindelsen beskrevet som godt rutinerte og kvalifiserte ressurspersoner for kommunene. De største kommunene er mer selvhjulpne og ber i mindre grad om bistand fra Husbankens regionkontorer.

Rapporteringskravene som Husbanken pålegger kommunene gir god informasjon om hva slags tiltak som har fått støtte og hvilke beløp som gis i tilskudd. Det kommer også frem hvilke målgrupper som tilskuddsmottakerne tilhører, men noen av disse er av generell karakter og gir dermed lite nyansert informasjon om mottakerne. Kategoriseringen i rapporteringen er heller ikke gjensidig utelukkende. Det innhentes ikke informasjon om effektene av boligtilskuddet. Etter vår vurdering er dette en svakhet ved Husbankens gjennomføring av forvalterrollen og som vi anbefaler blir forbedret.

Kommunene skal sikre:

4. At tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe)
5. At tilskuddsmottakerne tildeles og mottar tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt tildelingsbeløp)
6. At tilskuddsmottaker anvender midlene slik der er ment og i samsvar med formålet (korrekt ressursanvendelse)

Forvaltningen av tilskuddsordningen må også ivareta kravet til effektiv ressursbruk/-kostnadseffektivitet. Med dette menes at de ressurser som går med til tilskuddsforvaltningen ikke skal være større enn strengt tatt nødvendig for å nå målene med forvaltningen av ordningen.

Etterspørsel etter boligtilskuddet er langt høyere enn de årlige tildelingene som fastsettes av Stortinget. Dette setter kommunene i en vanskelig situasjon når det gjelder ivaretakelse av kravet om at tilskuddet skal nå fram til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne.

Undersøkelsen har vist at kommunene derfor velger å være tilbakeholdne med å markedsføre boligtilskuddet når de vet at midlene ikke er tilstrekkelig for å dekke de søknadene som allerede kommer inn. Det legges ut informasjon på kommunenes hjemmesider og det settes inn annonser om boligtilskuddet i lokalavisene hvert år, men det tas ikke aktivt kontakt med søkerne. Det overlates til søkerne å melde seg selv eller til at de blir henvist til saksbehandlerne for boligtilskuddet via andre tjenester i kommunen. For mange kommuners vedkommende synes dette å være en praktisk tilpasning til en situasjon der etterspørsel etter tilskuddet er langt større enn tildelte rammer.

Kommunene synes å ha gjennomarbeidede prosedyrer for behandling av søknadene om boligtilskudd. Kommunene oppgir at de følger reglene i forvaltningsloven. Det gjennomføres som regel møter med søker som et ledd i arbeidet med behandling av søknaden, dog i mindre grad i de aller største kommunene. Ved behandling av tilpasningstilskudd trekkes ofte andre ressurspersoner inn i behandlingen slik som ergoterapeuter, byggteknisk kompetanse og eventuelt andre nøkkelpersoner fra tverrfaglig tildelingsteam. Ved behandling av etableringstilskudd trekkes noen ganger gjeldsrådgiver og kunderådgiver i bank inn i vurderingen av søknaden. Koordinering med NAV-hjelpemiddelsentral skjer vanligvis via ergoterapitjenesten i kommunen.

Vi har imidlertid registrert at Husbankens råd om å forene kreftene på det boligsosiale området ikke kommer til anvendelse i alle kommuner. I noen store kommuner vil man således finne at startlån og boligtilskudd behandles ett sted, bostøtte et annet sted og at arbeid med boligsosial handlingsplan for kommunen er lagt til et tredje sted. Organiseringen synes fragmentert og man makter ikke å jobbe med de boligsosiale utfordringene på en planmessig måte. Selv i relativt store kommune er det gjerne bare en person som jobber med tilskuddsutmålingen

Hovedtyngden av boligtilskuddet går til de største kommunene som objektivt sett også har de største dokumenterte behovene for tilskudd. Små kommuner har et fåtall saker pr år. Dette fører til at saksbehandlerne i disse kommunene har arbeid med forvaltning av boligtilskudd som en liten andel av sine arbeidsoppgaver. Dette har gitt oss grunn til å reise spørsmål om dette innebærer en risiko for kvaliteten på gjennomføring av kommunenes forvaltningsoppgaver. Det kan reises spørsmål om boligtilskuddsordningen kan administreres på en annen måte, bl.a. for å sikre kvaliteten i behandlingen i kommuner som kun har et fåtall saker til behandling hvert år. Interkommunale samarbeidsløsninger har vært nevnt som et mulig tiltak i denne sammenheng. En må samtidig huske på at de minste kommunene alt i alt forvalter en liten andel av boligtilskuddet.

De gjennomførte undersøkelsene viser at tildeling av både tilpasningstilskudd og etableringstilskudd vurderes med bakgrunn i søkernes behov. Boligtilskuddet deles altså ikke jevnt ut til alle som søker. Pga. stramme tilskuddsrammer er trenden at kommunene må foreta en streng prioritering av dem som virkelig trenger støtte. Konsekvensen kan bli at tilskuddet når ut til færre brukere og/eller at søkere med dokumenterte behov må vente lenger på tilskuddet.

Avslag av søknad har som oftest sammenheng med at kommunens tilskuddsrammer er for lave, at søker ikke tilhørte målgruppen, at søknaden falt utenfor boligtilskuddets formål, eller manglende betalingsevne hos søker.

Det er grunn til å mene at kommunene har god kontroll med at tildelte midler blir brukt i samsvar med det omsøkte. Husbanken og kommunene har også god oversikt hva midlene er anvendt til og hvilke målgrupper som mottar tilskuddet. Kontrollrutiner og befaringer av bolig som et ledd i søknadsbehandlingen (tilpasningstilskuddet) er viktige tiltak i denne sammenheng. Det er imidlertid problematisk at man ikke har god oversikt over kjennetegnene ved de som får støtte fordi gjeldende kategorisering av søkerne er for generelle og delvis overlappende. Rapportering om hvilke målgrupper som har fått støtte blir dermed noe vilkårlig.

Kommunene og Husbanken har lite kunnskap om hvilken effekt tilskuddene har for målgruppen. Hvordan har det eksempelvis gått med brukerne fem år etter at tilskuddet ble gitt? Pr i dag har verken Husbanken eller kommunene noen systematisk oversikt over dette. Dette betyr likevel ikke at kommunene mangler kunnskap om effekter. I mange av de små kommunene har en i realiteten god oversikt over både målgruppen og tilskuddmottakerne, men en gjennomfører ikke systematiske kartlegginger av effekter i forhold til tilskuddsordningen. Et viktig forbedringspunkt i Husbankens og kommunenes forvaltning av boligtilskuddet kunne derfor være at Husbanken tar ansvar for utvikling av et evalueringsopplegg til hjelp for kommunenes kartlegging av effektene av boligtilskuddet og hvordan det har gått med brukerne. Det må også drøftes nærmere hvor ofte man skal gjennomføre en slik form for systematisk oppfølging av boligtilskuddet på individnivå.

Tilskudd til tilpasning har først og fremst husstander med egen bolig som målgruppe. Ordningen skal bidra til disse skal kunne fortsette å bo i boligen. Dette skjer gjerne gjennom enklere tilpassningstiltak. Fra spørreundersøkelsen og intervjuene ser vi at grupper som denne ordningen oppfattes å ha effekt overfor er hustander hvor medlemmer har nedsatt funksjonsevne som er i en vanskelig økonomisk situasjon. Den brukes også i noen grad overfor funksjonshemmede. Vi ser særlig at den brukes overfor eldre med nedsatt funksjonsevne. Motivasjonen her er ofte at en gjennom tilpasninger av bolig kan bidra til at mottaker av tilskuddet kan bo lenger i egen bolig, noe som også reduserer kommunens utgifter gitt at alternativet for mottaker ville være institusjonsplass eller omsorgsbolig. Tilskuddet brukes dermed som et virkemiddel i forhold til å tilby bistand på lavest effektive omsorgsnivå (LEON). Det oppfattes således som en vinn-vinn situasjon fra mottakler og kommunen.

Den største utfordringen for ordningen er at omfanget er lite samtidig som den kommende eldrebølgen tilsier at behovet vil øke sterkt i framtiden. Dette betyr at det blir stadig vanskeligere å nå opp i konkurransen om midlene selv om man er godt innenfor målgruppen. Det kunne derfor være ønskelig å vurdere ordningens omfang, og/eller se ordningen i sammenheng med andre tiltak på området, for eksempel tilskudd til bygging av omsorgsboliger og tilskudd som gis fra NAV i forhold til tilpassning og hjelpemidler.

Mange er av den oppfating at økt bruk av tilpasningstilskuddet vil kunne føre til at flere eldre blir boende lenger i egen bolig ved hjelp av enkle tiltak for tilpasning av boligen. Det er lite kunnskap om hvilke effekter man eventuelt kunne ha oppnådd ved økt bruk av tilpasningstilskudd i kommunene. En nytte-/kostnadsanalyse vil kunne gi bedre og mer sikker kunnskap om disse sammenhengene.

Tilskudd til etablering gis bostedsløse, rusmisbrukere, flyktninger, funksjonshemmede og andre spesielt vanskeligstilte. Det er vanskelig å skille tydelig mellom disse gruppene siden

de ofte er overlappende, jfr. omtale ovenfor. Pga at ordningen er begrenset må det foretas en streng prioritering av søkerne. Dette innebærer at behovet ikke alltid kan dekkes selv om søknad og søker tilfredsstiller kravene for tildeling. Høye boligpriser i sentrale strøk skaper ytterligere utfordringer med å kunne hjelpe til der behovet er tilstede.

Alt i alt har evalueringen vist at tilskuddsordningen er viktig for å skaffe og sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Ordningen er avgjørende som toppfinansiering til startlån. I dybdeintervjuene ble kommunene bedt om å vurdere forbedringspotensialet for ordningen. Alle er samstemte om at de økonomiske rammene for ordningen bør økes sett i forhold til målet for ordningen spesielt og det boligsosiale arbeidet generelt. Ordningen fungerer godt for de som får tilskudd, men knappe rammer gjør at husstander med omtrent like store utfordringer ikke når opp i konkurransen om midler. Flere kommuner ønsker ny vurdering av nedskrivningsreglene for ordningen. Bedre kategorisering av målgruppen i styringsdokumenter og i rapporteringssystemet vurderes som viktig for å bedre vurdere måloppnåelse. I forlengelsen av dette er det også behov for bedre dokumentert kartlegging av omfang og sammensetning av målgruppen på kommune- og/eller regionnivå. God målstyring på grunnlag av mest mulig innsikt i behovene, vil legge grunnlag for å jobbe enda mer kompetansebaser på området. De største kommunene ønsker et storbynettverk velkommen. Veiledning fra Husbankens erfarne medarbeidere gis gode tilbakemeldinger. Noen ønsker seg mer av dette, spesielt etter hvert som det utmåles større tilskuddsbeløp, andre etterspør kompetansehevende tiltak innen for eksempel lovverket, ikt samt rådgivning av en relativt sammensatt og krevende kundegruppe.