

Bolig i det aldrende samfunnet

Analyse av rammebetingelser for
fremskaffelse av velegnede boliger for eldre

JARDAR SØRVOLL, VIGGO NORDVIK, KRISTIN AARLAND
OG HANS CHRISTIAN SANDLIE



Bolig i det aldrende samfunnet

Analyse av rammebetingelser for fremskaffelse
av velegnede boliger for eldre

JARDAR SØRVOLL

VIGGO NORDVIK

KRISTIN AARLAND

HANS CHRISTIAN SANDLIE

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Rapport 12/2018

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet – storbyuniversitetet (tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
OsloMet – storbyuniversitetet 2018

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-681-7

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-682-4

ISSN 0808-5013 (trykt)

ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Byråservice

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
Nettadresse: www.hioa.no/nova

Forord

Denne rapporten er hovedleveransen fra et prosjekt gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Prosjektet «Analyse av rammebetingelser for å tilpasse og framskaffe egnede boliger for en aldrende befolkning» ble utført mellom juni og begynnelsen av desember 2018. Det har vært et givende forskningsprosjekt om vesentlig samfunnsspørsmål, og jeg vil gjerne benytte anledningen til å takke mine dyktige kollegaer samfunnsøkonomen Viggo Nordvik, samfunnsøkonomen Kristin Aarland og sosiologen Hans Christian Sandlie for et godt samarbeid og en skikkelig dugnadsinnsats. Nordvik er hovedforfatter på kapittel 4 og har også levert tekstbiter til andre deler av rapporten. Aarland er hovedforfatter på kapittel 3 og har også bidratt med tekst til metodediskusjonen om effektevalueringer i kapittel 1. Hun har også gjennomført dataanalysene av prosjektets kommunesurvey. Forskningsleder Sandlie har bidratt med dataanalyse, tabeller og tallmateriale til kapittel 2. Prosjektleder (Jardar Sørvoll) er hovedforfatter på kapittel 1 og 2 og har bidratt med tekst og analyser til kapittel 3. I tillegg har han skrevet kapittel 5 i samarbeid med Nordvik og ellers redigert rapporten. Alle prosjektmedarbeiderne har kommentert kapittelutkast, og i samarbeid stått for forarbeid og gjennomføring av prosjektets datainnsamlinger og dataanalyser. Prosjektleder vil også gjerne takke Lars Gulbrandsen for å ha vært leseansvarlig og kvalitetssikrer av rapporten på NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.

Det er ganske mange utenfor prosjektgruppa som fortjener en stor takk for å ha bidratt til prosjektet med sin kunnskap, arbeidsinnsats og klokskap. Først vil vi gjerne rette en takk til våre kontaktpersoner hos oppdragsgiver Kommunal- og moderniseringsdepartementet – Lisbeth Iversen Flateland og Ane Seip Flaatten – for et hyggelig, profesjonelt og effektivt samarbeid. Fra departementets folk fikk vi blant annet fyldige faglige kommentarer på våre kapittelutkast. Det bidro til å heve kvaliteten på rapporten i slutfasen.

Det ble gjennomført et faglig tilbakemeldingsseminar i prosjektet med representanter for flere offentlige instanser i november. Vi vil gjerne takke alle deltagerne på dette seminaret for nyttige innspill og stor entusiasme. Deltagerne var foruten kontaktpersonene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og prosjektmedarbeiderne: Roar Vigdal (Direktoratet for

Byggkvalitet), Steinar Barstad (Helse- og omsorgsdepartementet), Sigbjørn Spurkeland (Husbanken), Tina Therese Larsen (Husbanken), Torstein Syvertsen (Husbanken).

Vi må også skryte av Ole Fredrik Ugland og Kantar TNS, som assisterte oss med sin kompetanse i utsendelsen og bearbeidingen av prosjektets to surveyer rettet mot henholdsvis bolig- og byggenæringen og alle norske kommuner.

I løpet av prosjektets datainnsamling fikk vi uvurderlig hjelp av flere ressurspersoner i det norske boligmiljøet. Noen må dessverre forbli anonyme i dette forordet av hensyn til våre forpliktelser overfor informantenes personvern. Dere som må forbli anonyme har vi imidlertid passet på å skryte opp i skyene ved andre anledninger – og dere skal vite at det kommer fra hjertet. Vi vil imidlertid rette en stor takk til KBL (Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd) og Gøril Onarheim for å ha sendt ut en nettsurvey til alle kommuner på våre vegne. Likeledes vil vi gjerne takke Bente Johansen og NBBL og Jøns Sjøgren og Boligprodusentene for samarbeid knyttet til utsendelse av prosjektets survey rettet mot bolig- og byggenæringen. Sist, men ikke minst, vil vi rette en kjempestor takk til de som stilte opp som informanter i våre 16 forskningsintervjuer og/eller informanter i prosjektets to nettsurveyer.

Prosjektleder, Jardar Sørvoll
Stensberggata 26, Oslo

Innhold

Sammendrag	7
1 Boliger for et aldrende samfunn – Analyse av rammebetingelser for å tilpasse og framskaffe egnede boliger for en aldrende befolkning	17
Problemstillinger og tidligere forskning	18
Nøkkelbegrepet «velegnede boliger for eldre og seniorer»	23
Datagrunnlag og metodiske betraktninger	26
Noen viktige metodiske betraktninger knyttet til effektevalueringer av virkemidler.....	30
Kvalitative intervjuer og andre datakilder	32
Disposisjon	33
Referanser.....	33
2 Boliger for seniorer og eldre. Bygge- og bolignæringens bidrag og perspektiver	35
Innledning	35
Datagrunnlag.....	38
Bolignæringens bidrag til boliger for en aldrende befolkning	41
Boliger med fellesfunksjoner rettet mot seniorer og eldre?.....	45
Småhus med alle funksjoner på ett plan	67
Utbedring og ombygging: utfordringer, suksesskriterier og næringens kompetanse.....	71
Private aktører og rådgivning av boligeiere, sameier og borettslag.....	75
En særskilt distriktskontekst?	76
Avslutning: Oppsummering av svarene på problemstillingene	76
Referanser.....	79
3 En mer eldrevennlig boligmasse? Betydningen av offentlige virkemidler	82
Betydningen av Husbankens tilskudd til tilpasning og andre virkemidler.....	82
Tilskudd til boligtilpasning.....	83
Virkningene av Husbankens tilskudd til tilpasning – en oppsummering	94
Boligrådgivning og andre kommunale virkemidler	95
Husbankens betydning for kommunenes aktivitetsnivå for å fremme en mer eldrevennlig boligmasse	102
Oppsummering og konklusjoner.....	105
Referanser.....	106
4 Bolig når en trenger omsorg – og omsorgens pris	107
Innledende bemerkninger.....	107
En enkel ramme	108
Omsorgsboliger som en del av boligkarriere og livsløp	120
Et noe mer abstrakt bilde	129
Avrundende refleksjoner	130
Referanser.....	132
5 Forslag til nye forskningsprosjekter og innspill til politikkutvikling	133
Forskningsbehov på feltet	134
Mulige politikkendringer?.....	137
Avsluttende bemerkninger.....	140
Referanser.....	141
Summary	142

Sammendrag

I denne rapporten drøfter vi sentrale spørsmål knyttet til samspillet mellom offentlige myndigheter, private bedrifter og husholdninger i arbeidet med å fremskaffe velegnede boliger for eldre. Dette er et svært aktuelt tema i lys av både befolkningens og boligmassens aldring. I rapporten definerer vi begrepet «velegnede boliger for eldre» som en kombinasjon av god tilgjengelighet, hensiktsmessig beliggenhet og mulighet til å bo hjemme og motta (eventuelle) omsorgstjenester der. Denne definisjonen er utformet med tanke på både eldre personers livskvalitet og det offentliges behov for effektive omsorgstjenester. Vi anerkjenner imidlertid at det er rom for flere konkurrerende tolkninger av hva det vil si at en bolig er «velegnet» for personer i senere deler av livsløpet.

I den norske boligsektoren har private bedrifter stor makt over boligproduksjonens utforming, standard, beliggenhet og volum innenfor juridiske rammer trukket opp av det offentlige. Enkelthusholdninger forventes som hovedregel å ta ansvar for sin egen boligsituasjon på boligmarkedet – og det gjelder også de fleste eldre. På den annen side har stat og kommune flere virkemidler i verktøykassa som skal legge til rette for en mer tilgjengelig boligmasse, og dermed også et boligtilbud mer egnet for eldre. Tilskudd til boligtilpasning, grunnlån til utbedring og kommunenes plan- og reguleringsmyndighet er eksempler på slike virkemidler. I denne rapporten analyserer vi sentrale aspekter ved bygge- og bolignæringens og det offentliges bidrag til en boligmasse velegnet for eldre basert på et variert datamateriale. Vi diskuterer også kostnads- og gevinstfordelingen mellom individer, stat og kommune knyttet til varige tilpasninger av eldre personers boliger.

I rapporten konsentrerer vi oss om følgende brede tema og problemstillinger:

1. Hvilke markedsvilkår og statlige rammevilkår som har betydning for byggingen av egnede boliger for eldre
2. Hvordan statlige rammebetingelser og virkemidler (lovverk, tilskudd mv) bidrar til at eldre selv tar ansvar for å skaffe seg en egnet bolig
3. Kommunenes bidrag til en mer tilgjengelig boligmasse, for enkeltpersoner med behov og ved nyboligbygging (KMDs beskrivelse av oppdraget: 18).

Disse temaene konkretiseres i et knippe forskbare problemstillinger i kapittel 2 til 4.

Datagrunnlag

Rapportens problemstillinger besvares primært med utgangspunkt i to ferske internettbaserte surveyer og kvalitative intervjuer med representanter for bolig- og byggenæringen, norske kommuner og Husbanken. For det første sendte vi ut en internettsurvey til alle norske kommuner gjennom organisasjonen KBL (Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd). For det andre ble det sendt ut en spørreundersøkelse til representanter for bolig- og byggenæringen i samarbeid med organisasjonene NBBL (Norske Boligbyggelags Landsforbund) og Boligprodusentene. Denne surveyen ble sendt til alle NBBLs 42 medlemslag og 118 medlemmer av Boligprodusentene – til sammen står disse to organisasjonenes medlemmer for en stor andel av den samlede årlige boligproduksjonen.

Kommunesurveyen ble besvart av 140 av de 422 kommunene som eksisterte ved inngangen til 2018. Selv om dette ikke er mer enn én tredjedel av kommunene, har disse kommunene 46 prosent av det samlede folketallet i Norge. Kommuneundersøkelsen dekker ganske mange kommuner over (nesten) hele landet med et høyt samlet folketall. Surveyen sendt til NBBL og Boligprodusentenes medlemmer hadde en lavere samlet svarprosent. Hvis vi – noe forenklet – forutsetter ett svar per virksomhet, blir responsraten for NBBLs medlemslag 47,6 prosent, mens svarprosenten for Boligprodusentenes medlemmer blir 28 prosent. Det er grunn til å tro at virksomheter som har et spesielt fokus på boliger velegnet for eldre, er overrepresentert i surveyen. Det er en svakhet med hensyn til undersøkelsens representativitet, men en styrke som følge av at spørreundersøkelsen ble utformet nettopp for å innhente opplysninger og vurderinger som er relevant for fremskaffelse av boliger velegnet for eldre.

I tillegg til de to surveyene har vi også gjennomført 16 kvalitative intervjuer med representanter for bolig- og byggenæringen, Husbanken, norske kommuner og NAV-hjelpemiddelsentralen. Det kvalitative datamaterialet supplerer og utdyper resultatene fra spørreundersøkelsene. I de kvalitative intervjuene fikk vi i tillegg informasjon som er nyttig for å beregne besparelser av tiltak rettet mot varig tilpasning av boliger.

Kapittel 2. Bygge- og bolignæringens bidrag og perspektiver

I kapittel to drøfter vi en rekke problemstillinger. Nedenfor oppsummerer vi kort svarene på problemstillingene:

- Hvordan bidrar bolig- og byggenæringen til velegnede boliger som tilfredsstillende eldre og seniorers behov og preferanser? Hvordan bidrar bolig- og byggenæringen til å realisere den omsorgspolitiske målsettingen om at eldre skal bo så lenge som mulig i eget hjem og motta offentlige tjenester der?

Bolig- og byggenæringen bidrar blant annet til disse formålene ved å produsere leiligheter med god tilgjengelighet i sentrumsnære områder. Det må imidlertid understrekes at svært få av våre respondenter oppgir at eldre og seniorer med «under gjennomsnittlig kjøpekraft» er en viktig målgruppe. På steder hvor bruktmarkedet ikke gir et godt tilbud til seniorer og eldre hva gjelder tilgjengelighet og beliggenhet, kan dette være et problem for både omsorgstjenestene og eldre personer. Det aktualiserer en satsing på Husbankens finansieringsordninger og/eller leieboliger rettet mot eldre med begrenset kjøpekraft.

- I hvilken grad bygger private bedrifter og boligbyggelag leilighetsbygg med fellesfunksjoner (eks. trimrom, fellesarealer, kjøkken, utleieleilighet etc.) velegnet for seniorer (50–67) og eldre? Hva er suksesskriteriene og barrierene for produksjon av slike boliger på kommersielt grunnlag?

23 respondenter (43 %) svarer at de produserer boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre og seniorer (50+) i «stor grad», «noen grad» eller har konkrete planer om å starte med det. Det illustrerer at det finnes en viss interesse for denne boligformen blant utbyggere. Våre informanter og respondenter er opptatt av at fellesarealer og fellesfunksjoner er en utfordring i boligprosjekter velegnet for eldre og/eller seniorer. Fellesfunksjonenes kostnader må fordeles på alle leilighetene i prosjektet, noe som gjør de dyrere enn sammenlignbare leiligheter uten disse funksjonene. Som følge av denne kostnadsforskjellen er det mye enklere for forbrukere å tilkjenne (uforpliktende) interesse for boligprosjekter med fellesfunksjoner (jf. Brevik & Schmidt 2005; Kantar TNS 2018b), enn faktisk å forplikte seg som kjøper og medlem. Fellesfunksjonenes pris kan også ha konsekvenser for tomtetilgang og beliggenhet: i utgangspunktet kan kjøpere som planlegger å bygge ordinære leiligheter, by mer for attraktive tomter enn bedrifter som ønsker å etablere boliger med fellesfunksjoner. Dette fordi den førstnevnte kjøperen kan regne med å selge flere enkeltleiligheter og dermed forvente høyere avkastning på sin tomteinvestering.

- Hvor stort er potensialet for samarbeidet mellom private og offentlige aktører når det gjelder produksjon av leilighetsbygg med fellesfunksjoner velegnet for eldre?

Det store flertallet av våre bedrifts- og boligbyggelagsrespondenter er «svært» eller «relativt» interessert i å bygge boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre kjøpergrupper hvis det offentlige hadde redusert deres risiko – for eksempel i form av kjøp av leiligheter til utleie for kommunens egne målgrupper. Det vitner om et visst potensial for samarbeid mellom kommunen og private aktører på dette området. På den annen side kan det være mange praktiske og ideologiske sperrer for vellykkede samarbeid om eldreboligprosjekter. Det er for eksempel uklart om mange kommuner i realiteten ønsker å støtte oppføringen av boliger til friske eldre med ordinære inntekter – på tross av det kan finnes en samfunnsmessig begrunnelse for det. For mange kommersielle aktører vil nok også eventuelle aldersbegrensninger – og hva det kan innebære av risiko for tregere og mindre lukrative salg – uansett være en *deal breaker*.

- I hvilken grad bør det offentlige støtte boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre eller seniorer på det ordinære markedet?

Dette er et normativt spørsmål som kan angripes fra ulike synsvinkler. Ut i fra et økonomisk perspektiv kan det hevdes at offentlig støtte ikke kan forsvares gitt at markedet til enhver tid fremskaffer det antallet boliger av denne typen som etterspørres. På den annen side er det mulig å argumentere for at det relativt lave antallet boliger med fellesfunksjoner i Norge er et eksempel på markedssvikt, fordi få sentrumsnære boliger av denne typen gir høyere offentlige utgifter og dårligere livskvalitet for eldre. Tilhengere av offentlige støtteformer til boliger med fellesfunksjoner kan slik sett argumentere med å vise til «markedssvikt» og «samfunnsnytte». Det kan imidlertid innvendes at offentlig støtte til boliger med fellesfunksjoner er i strid med den boligsosiale vendingens logikk om selektiv støtte til vanskeligstilte grupper. Som følge av at boliger med fellesfunksjoner kun er et tilbud til en avgrenset gruppe eldre med ordinære eller høye inntekter, bør det offentlige holde seg unna, ifølge denne logikken. En annen måte å si det på er at det gir mer samfunnsnytte per kommunale krone å støtte fellesfunksjoner i byrommet som er tilgjengelig for mange. Alternativt kunne kommunene støtte

store boligprosjekter hvor (noen eller alle) fellesfunksjonene kan benyttes av mange.

- I hvilken grad bygger private bedrifter og boligbyggelag småhus med alle hovedfunksjonene på ett plan? Og i hvilken grad stiller kommunene krav om at alle nye småhus må ha disse funksjonene på ett plan?

50 prosent av respondentene i vår survey svarer at de bygger småhus med alle hovedfunksjonene på ett plan i «stor» eller «noen» grad. Litt over 40 prosent av respondentene oppgir å representere virksomheter som er aktive steder hvor kommunene i «stor» eller «noen» grad stiller krav om at småhus skal ha alle hovedfunksjonene på ett plan. Den lave andelen respondenter som svarer «i stor grad» og den høye andelen som svarer «vet ikke» – både i kommune- og bedriftssurveyen vi har gjennomført – tyder imidlertid på at slike krav er et lite kjent og lite brukt virkemiddel i mange kommuner.

- I hvilken grad har bolignæringen kompetanse knyttet til rehabilitering og ombygging av boligblokker og eneboliger? Hva kan eventuelt gjøres for å øke denne kompetansen – og da spesielt kompetanse knyttet til rådgivning av boligeiere? Hva er suksesskriteriene og barrierene for vellykkede oppgraderings- og ombyggingsprosjekter?

Spesielt boligbyggelagene oppgir å ha relativt høy kompetanse på rehabilitering i surveyen. Samlet sett gir respondentene inntrykk av at det ikke er kompetansen som er hovedutfordringen i rehabiliteringsprosjekter. De peker på andre utfordringer som beboermotstand (økning av felleskostnadene), vanskelige lånebetingelser for sameier og utfordringer knyttet til etterfølgelse av kravene i den byggtekniske forskriften (TEK 2017). I lys av den variable boligrådgivningen i kommunene – som dokumenteres i vår kommunesurvey – kan det være grunn for det offentlige til å legge enda mer vekt på å styrke kommunenes og private aktørers rolle og kompetanse som rådgivere for individer, borettslag og sameier i rehabiliteringsprosesser. I dag er det ikke gitt at boligeiere flest vet hvor de skal henvende seg for å få rådgivning knyttet til ombygging og rehabilitering.

Kapittel 3. En mer eldrevennlig boligmasse? Betydningen av offentlige virkemidler
Vi diskuterer en rekke problemstillinger knyttet til Husbankens tilpasnings-tilskudd og andre boligpolitiske virkemidler i kapittel 3. Nedenfor oppsummerer vi kort svarene på de viktigste problemstillingene:

- Hva er tilpasningstilskuddets virkninger for mottakerne: a) Hvilken betydning har Husbankens tilskudd til tilpasning for mottakernes boligkvalitet og mulighet til å bli boende i egen bolig?
 - b) Hva er konsekvensene for de som får avslag på søknad om tilskudd, med hensyn til boligkvalitet og mulighet til å bli boende i egen bolig?
 - c) Hva ville typisk vært konsekvensene for dagens tilskuddsmottakere om tilskuddet ikke hadde eksistert?

Med utgangspunkt i kommunesurveyen kan det argumenteres for at Husbankens tilskudd til tilpasning er ett av mange virkemidler som har betydning for tilbudet av velegnede boliger for eldre. Dette illustreres av det faktum at et stort flertall av respondentene svarer at tilskuddet har stor og vedvarende effekt for mottagernes boligkvalitet og mulighet til å bli boende hjemme i egen bolig. Resultatene fra surveyen tyder også på at de aller fleste mottagerne har et reelt behov for boligtilpasninger de ikke kan gjennomføre eller finansiere ved bruk av egne ressurser. Kun litt under 10 prosent svarer at (alle eller noen av) dagens tilskuddsmottagere ville hatt økonomiske muligheter til å tilpasse nåværende bolig hvis ikke tilskuddet hadde eksistert. Dette resultatet er det nærmeste vi kommer en kontrafaktisk «effekt-evaluering» av tilpasningstilskuddet i denne rapporten.

I hvor stor grad får så personer avslag som har et behov for boligtilpasning de ikke kan realisere ved hjelp av egne ressurser? Hva skjer videre med boligsituasjonen til dem som får avslag? Her peker svarene i kommunesurveyen i ulike retninger. På den ene side sannsynliggjør svarene at mange som får avslag, er i stand til å tilpasse sin boligsituasjon til alderdommen eller andre livssituasjoner ved hjelp av egne økonomiske midler. På den annen side gir kommunesurveyen også grunn til bekymring. En tredjedel av kommunene gir uttrykk for at søkere som får avslag – i hvert fall i noen tilfeller – må flytte til en institusjon eller omsorgsbolig. Det kan bety at det må prioriteres mellom ulike grupper som alle har behov for boligtilpasning, i hvert fall i noen kommuner.

Det er videre interessant å merke seg at rundt 30 prosent av respondentene vurderer det slik at personer som får avslag på søknad, ikke har økonomiske ressurser til å foreta tilpasninger selv, men likevel blir boende i egen bolig. Dette resultatet kan tolkes på flere måter. I verste fall kan det bety at noen personer som har fått avslag, bor i hus som er lite egnet for deres

behov, og som på kort – eller kanskje helst noe lenger sikt – betyr at de får et større hjelpebehov enn de ellers ville ha fått.

Til sist bør det nevnes at antallet avslag på tilpasningstilskudd er lavt. I 2017 registrerte for eksempel Husbanken kun 175 avslag over hele landet. Det betyr at det kan finnes en del personer som har behov for tilskudd som ikke søker – blant annet fordi noen kommuner kan ha informert sine innbyggere om ordningen i liten grad (jf. Proba 2014).

- Hva er betydningen av ulike kommunale virkemidler for eldre personers muligheter og motivasjon til å ta ansvar for sin egen boligsituasjon på det ordinære boligmarkedet?

Blant kommunesurveyens respondenter ser vi at det særlig er NAV-hjelpemiddelsentralen som trekkes frem som viktig for eldre personers motivasjon og mulighet til å ta ansvar for sin egen boligsituasjon. Til tross for ordningens beskjedne økonomiske rammer, oppgir 39 prosent av kommunene at Husbankens tilskudd til boligtilpasning i svært eller ganske stor grad bidrar til at eldre kan ta ansvar for sin egen boligsituasjon. I overkant av en tredel oppgir videre at startlånet bidrar i svært eller ganske stor grad til at eldre kan ta ansvar for sin egen boligsituasjon. Det indikerer at startlån potensielt kan ha en viktig funksjon som virkemiddel i boligtilpasningens tjeneste. Endelig svarer nesten 30 prosent av respondentene at boligrådgivning i regi av kommunen i svært eller ganske stor grad bidrar til at eldre selv kan ta ansvar for sin boligsituasjon. Det generelle bildet er imidlertid at den kommunale boligrådgivningen med tanke på alderstilpasning av boliger er mangelfull i mange kommuner. Kun én av fire kommuner oppgir at de i «svært stor» eller «ganske stor» grad driver informasjonsaktiviteter rettet mot eldre innbyggere som (per dags dato) ikke har et definert hjelpebehov, mens én av seks oppgir at de arbeider med rådgivning overfor utbyggere, borettslag og/eller sameier.

- I hvilken grad bidrar ulike virkemidler og forhold (som eksempelvis Husbankens rådgivning, privat boligbygging, ulike boligøkonomiske virkemidler) til kommunenes arbeid med å legge til rette for velegnede boliger for eldre?

Generelt er det NAV-hjelpemiddelsentralen og Husbankordninger som tilskudd til tilpasning, startlån og investeringstilskudd samt rådgivning, informasjon og kompetanseoverføring fra Husbanken som trekkes frem som

de viktigste faktorene. Rundt halvparten av kommunene svarer at disse virkemidlene i stor eller i noen grad bidrar til å fremme alderstilpassede boliger. Av disse er det faktisk tilskudd til tilpasning av bolig som flest respondenter (57 prosent) oppgir at fremmer alderstilpassede boliger. Dette til tross for ordningens begrensede rammer, og det faktum at tilskuddet tilgodeser mange ulike brukergrupper.

Det overordnede inntrykket fra kommunesurveyen er at Husbankens rådgivning og informasjonsarbeid overfor kommunene vurderes som en viktig pådriver for kommunenes arbeid med å fremme en boligmasse mer egnet for eldre, spesielt når det gjelder forhold knyttet til boligbygging og bruk av ulike tilskudds- og låneordninger.

Kapittel 4. Bolig når en trenger omsorg – og omsorgens pris

Tema i kapittel 4 er kostnader og besparelser for stat, kommune og individ knyttet til ulike tiltak for varig tilpasning av boliger. Et overordnet perspektiv er at boligkarrierene i de senere segmentene av livsløpet påvirkes av det vi kaller omsorgskarrierer eller omsorgsbaner, dvs. behovet for omsorgstjenester over tid. Omsorgsbanene er ikke bare et produkt av helsetilstandens variasjon og endring over livsløpet, men påvirkes også av valg den enkelte gjør for å tilpasse sin egen boligsituasjon. I sin tur vil offentlig politikk påvirke individers muligheter og insentiver til å tilpasse sin egen bolig til alderdommens krav. Vi analyserer derfor betydningen av samspillet mellom individuelle valg, boligpolitikk og omsorgspolitik i kapittel 4. Med utgangspunkt i empirisk forankrede regneeksempler, kommuneintervjuer og KOSTRA-data konkluderer vi blant annet på følgende vis:

- **Gevinster og insentivforskjeller.** Vi viser at de økonomiske gevinstene knyttet til at eldre blir mer selvhjulpne i egen bolig, er store. En stor del av gevinstene tilfaller kommunene i form av reduserte omsorgskostnader. Ansvar for egen bolig hviler imidlertid som hovedregel på den enkelte beboer. Denne fordelingen av gevinster og kostnader kan skape en insentiv-asymmetri. Det kan tenkes at noen samfunnsøkonomisk hensiktsmessige utbedringer ikke blir gjennomført på grunn av at den enkelte ikke har tilstrekkelig incitament til å gjennomføre dem. Det begrunner en satsing på virkemidler som motiverer og muliggjør slike investeringer. I kommunesurveyen nevnes for eksempel Husbankens tilskudd til tilpasning og boligrådgivning som virkemidler som muliggjør og motiverer eldre til å ta ansvar for egen boligsituasjon.

- **NAV-hjelpemiddelsentralen og incentiver for ombygging.** Tilskudd fra NAV-hjelpemiddelsentralene kan brukes som delfinansiering av ombygginger som bidrar til at boliger fungerer bedre for personer med nedsatt førlighet. Slike tilskudd fungerer som et insentiv til å gjennomføre endringer i boligene som er fordelaktige både for den enkelte beboer og for kommunene som sitter med ansvaret for hjemmetjenester og sykehjem.

Kapittel 5. Forslag til nye forskningsprosjekter og innspill til politikktvikling

I kapittel 5 peker vi på kunnskapshull på feltet eldre og bolig i lys av rapportens konklusjoner, og antyder hvordan forskning kan fylle noen av disse kunnskapshullene. Endelig diskuterer vi mulige politikkkendringer på feltet.

I kapitlet peker vi blant annet på forskningsbehov knyttet til sentrale temaer som boligprosjekter med fellesfunksjoner, boligrådgivning, tilpassingstilskuddets overføring fra Husbanken til kommuneramma og sammenhengen mellom omsorgsproduksjon og boligsituasjon. Det siste temaet er et eksempel på et spørsmål av svært stor samfunnsmessig betydning. Det kan dermed ha stor verdi å utvikle en database basert på longitudinelle mikrodata som kan legge grunnlag for studier av hvordan boligløsninger og tilpasninger kan ha en kausal effekt på helse og behov for omsorgstjenester. Ideelt sett kunne man velge ut utvalg hentet fra SSBs mikrodata (spesielt det nye boforholdsregisteret), og så koble dette opp mot alternative omsorgsbaner fra kommunene. Vi tror at dette best kan gjøres i en form for partnerskap mellom en eller flere forskningsinstitusjoner og kommuner eller bydeler.

Til sist i rapporten peker vi på mulige politikkkendringer i lys av rapportens konklusjoner. I den sammenheng diskuterer vi blant annet boligrådgivning, Husbankens grunnlån til utbedring og dokumentavgiften. Det er for eksempel hensiktsmessig om en del seniorer (50+) og yngre eldre med nye behov flytter til mer lettstelte og tilgjengelige boliger. Det kan i dette perspektivet synes som noe paradoksalt at mobilitet skattlegges gjennom en dokumentavgift på 2,5 prosent («flytteskatten» som noen kritikere ynder å kalle den). Funksjon, eksistens, hensiktsmessighet og størrelse på denne avgiften bør vurderes kritisk.

1 Boliger for et aldrende samfunn – Analyse av rammebetingelser for å tilpasse og framskaffe egnede boliger for en aldrende befolkning

I det som følger presenteres ny forskning med relevans for samspillet mellom husholdninger, staten og private aktører i arbeidet med å fremskaffe velegnede boliger for eldre. Temaet aktualiseres av både befolkningens og boligmassens aldring. Ifølge en SSB-rapport kan andelen personer over 65 år øke fra 16,6 (2017) til 22,4 prosent frem til 2040. I samme tidsrom kan andelen personer som er over 75 år øke fra omkring 7 til 11,7 prosent. Disse beregningene er basert på SSBs hovedalternativ og er selvfølgelig knyttet til en viss usikkerhet (Rogne & Syse 2017:19). Det som imidlertid er helt sikkert er at befolkningens aldring vil variere i styrke fra kommune til kommune og fra region til region. Frem mot 2040 øker befolkningen over 65 år vesentlig i de aller fleste kommunene. Generelt øker imidlertid omsorgsbyrden – dvs. andelen eldre relativt til den yrkesaktive befolkningen mellom 20 og 64 år – mest i utkantstrøk generelt og i kommuner i innlandet og nordlige landsdeler spesielt (Rogne & Syse 2017).¹ Parallelt med disse tunge demografiske trendene vil det også forekomme en aldring av den norske boligmassen. De fleste boligene som befolkningen blir og skal bli gamle i, er allerede bygd. Når det er sagt er det selvsagt også av stor betydning at nye boliger tilfredsstillende kravene til det aldrende samfunnet. Det gjelder for eksempel eldre årgangers preferanser og behov, samt kommunenes omsorgspolitiske ambisjoner om at eldre personer bør bo hjemme og motta tjenester der så lenge som mulig. Samlet sett motiverer den demografiske utviklingen, boligmassens aldring og omsorgspolitiske målsettinger en ny forskningsrapport om «eldre og bolig».

Denne rapporten er ikke en heldekkende studie av «eldre og bolig» i det aldrende samfunnet, men snarere en analyse av utvalgte aspekter ved temaet. For det første drøfter vi bygge- og bolignæringens bidrag til en boligmasse tilpasset omsorgspolitiske målsettinger og eldre personers behov og

¹ Se mer presise prognosere for alle kommuner i Norge i Rogne & Syse (2017) kapittel 4.

interesser. Drøfting av relevante økonomiske og juridiske rammebetingelser for private aktørers etablering av velegnede boliger for eldre står sentralt i rapporten. For det andre diskuterer vi i hvilken grad Husbankens tilskudd til tilpasning av egen bolig og andre offentlige virkemidler gjør det mulig for eldre å skaffe seg en velegnet bolig. For det tredje analyserer vi fordelingen av gevinster og kostnader mellom stat, kommune og individ knytta til ulike tiltak for forbedring og oppgradering av den eksisterende boligmassen.

Problemstillinger og tidligere forskning

Oppdragsgiver Kommunal- og moderniseringsdepartementet ba oss analysere følgende tema innenfor det brede feltet bolig for en aldrende befolkning:

- Hvilke markedsvilkår og statlige rammevilkår som har betydning for byggingen av egnede boliger for eldre
- Hvordan statlige rammebetingelser og virkemidler (lovverk, tilskudd mv) bidrar til at eldre selv tar ansvar for å skaffe seg en egnet bolig
- Kommunenes bidrag til en mer tilgjengelig boligmasse, for enkeltpersoner med behov og ved nyboligbygging (KMDs beskrivelse av oppdraget: 18).

I prosjektet konkretiseres analysene av disse temaene ved hjelp av et knippe tema og problemstillinger. Rapportens første deltema er bolig- og byggenæringens perspektiver og bidrag til en boligmasse velegnet for eldre. Innenfor dette deltemaet analyserer vi bygge- og bolignæringens rammebetingelser for å tilpasse og fremskaffe egnede boliger for en aldrende befolkning. Mer konkret besvarer vi følgende problemstillinger knyttet til kvaliteter i boligmassen og rammebetingelser for markedet i kapittel 2:

- Hvordan bidrar bolig- og byggenæringen til velegnede boliger som tilfredsstillende eldre og seniorers behov og preferanser? Hvordan bidrar bolig- og byggenæringen til å realisere den omsorgspolitiske målsettingen om at eldre skal bo så lenge som mulig i eget hjem og motta offentlige tjenester der?
- I hvilken grad bygger private bedrifter og boligbyggelag leilighetsbygg med fellesfunksjoner (eks. trimrom, fellesarealer, kjøkken, utleieleilighet etc.) velegnet for seniorer (50–67) og eldre? Hva er suksesskriteriene og barrierene for produksjon av slike boliger på kommersielt grunnlag?

- Hvor stort er potensialet for samarbeidet mellom private og offentlige når det gjelder produksjon av leilighetsbygg med fellesfunksjoner velegnet for eldre? I hvilken grad bør det offentlige støtte boliger med fellesfunksjoner velegnet for eldre og/eller seniorer på det ordinære, private markedet?
- I hvilken grad bygger private bedrifter og boligbyggelag småhus med alle hovedfunksjonene på ett plan? Og i hvilken grad stiller kommunene krav om at alle nye småhus må ha disse funksjonene på ett plan?
- I hvilken grad har bolignæringen kompetanse knyttet til rehabilitering og ombygging av boligblokker og eneboliger? Hva kan eventuelt gjøres for å øke denne kompetansen – og da spesielt kompetanse knyttet til rådgivning av boligeiere? Hva er suksesskriteriene og barrierene for vellykkede oppgraderings- og ombyggingsprosjekter?

Rammebetingelsene for bygge- og bolignæringen er av stor betydning for produksjonen av velegnede boliger for eldre. Hvis næringen stimuleres til å bygge og oppgradere velegnede boliger for eldre vil det øke valgmulighetene for eldre personer, samt bidra til at kommunene kan realisere sine ambisjoner om å yte effektive tjenester til pleietrengende i deres egne private hjem. I denne sammenheng kan for eksempel velegnede boliger være sentrumslokaliserte boliger med god tilgjengelighet og nærhet til servicetilbud og sosiale møteplasser. Et annet eksempel på velegnede boliger for eldre kan være leiligheter knyttet til fellesfunksjoner utformet med sikte på å skape rammer for trygge, aktive og sosiale liv.

Det eksisterer studier som belyser bygge- og bolignæringens rolle i boligforsyningen i lys av det aldrende samfunnet (jf. Schmidt mfl. 2013; Sørvoll 2016). Vi kjenner imidlertid ikke til grundige studier som belyser rammebetingelsene for produksjon av boliger eksplisitt fra utbyggernes perspektiv. Vi anlegger nettopp et utbyggerperspektiv i kapittel 2. Det betyr at vi diskuterer funnene i våre undersøkelser med støtte i synspunktene til aktører som lever av å bygge boliger, og slik sett forsøker å formidle hvordan verden ser ut for de som vet mest om hvor skoen trykker i boligbransjen. Vi abdiserer ikke som selvstendige og aktive fortolkere av datamaterialet av den grunn, men bruker snarere survey- og intervju materiale som et utgangspunkt for å forstå og forklare utbyggernes holdninger, vurderinger og beslutninger.

Rapportens andre deltema er samspillet mellom offentlige virkemidler og husholdningene i arbeidet med å legge til rette for tilgjengelige boliger. I

kapittel 3 analyserer vi spesielt Husbankens tilskudd til boligtilpasning og dets bidrag til tilgjengelighet i boligmassen generelt og velegnede boliger for eldre spesielt. Ifølge Husbankens retningslinjer skal tilskudd til tilpasning «bidra til at personer med behov for tilpasset bolig får finansiering til å tilpasse sin bolig, samt øke tilgjengeligheten i boligmassen» (Husbanken 2017: 1). Per i dag tildeler Husbanken tilskuddet videre til kommunene som kan gi det til «personer med nedsatt funksjonsevne og til eldre som ønsker å tilpasse boligen sin, slik at de fortsatt kan bo hjemme ved fremtidig nedsatt funksjonsevne» (ibid.:1). Det er knyttet en viss økonomisk behovsprøving til tilskuddet. Husbanken åpnet imidlertid for en mindre streng tolkning av vilkåret om økonomisk behovsprøving og presiserte at husstander med «alminnelig god økonomi» kunne motta tilskuddet i 2014 (Proba 2014: 16).

Vi diskuterer blant annet følgende problemstillinger i kapittel 3:

- Hva er tilpasningstilskuddets virkninger for mottakerne:
 - a) Hvilken betydning har Husbankens tilskudd til tilpasning for mottakernes boligkvalitet og mulighet til å bli boende i egen bolig?
 - b) Hva er konsekvensene for de som får avslag på søknad om tilskudd med hensyn til boligkvalitet og mulighet til å bli boende i egen bolig?
 - c) Hva ville typisk vært konsekvensene for dagens tilskuddsmottakere om tilskuddet ikke hadde eksistert?
- Hva er betydningen av kommunale virkemidler som boligrådgivning og NAV-hjelpemiddelsentralen for eldre personers muligheter og motivasjon til å ta ansvar for sin egen boligsituasjon på det ordinære boligmarkedet?
- I hvilken grad bidrar ulike virkemidler og forhold (som eksempelvis Husbankens rådgivning, privat boligbygging, ulik boligøkonomiske virkemidler) til kommunenes arbeid med å legge til rette for velegnede boliger for eldre?

Med delvis unntak av Proba samfunnsanalyseres evaluering av Husbankens tilskudd til boligtilpasning (Proba 2014), har det blitt forsket lite på disse problemstillingene tidligere. Våre analyser av tilpasningstilskuddet i kapittel 3 bør derfor være et velkomment bidrag til forskningslitteraturen om de boligsosiale virkemidlenes betydning for mottagerne (jf. Sørvoll 2018). Drøftingen av andre virkemidlers betydning for kommunenes og individers

bestrebelse med å tilpasse boliger til alderdommen, er på sin side et nytt tema i den generelle bolig- og omsorgspolitiske forskningen.

Rapportens tredje og siste deltema er kostnader og besparelser for stat, kommune og individ ved ulike tiltak for varig tilpasning av boliger. Et overordnet perspektiv i kapittel 4 er at boligkarrierene i de senere segmentene av livsløpet påvirkes av det vi kaller omsorgskarrierer eller omsorgsbaner, dvs. behovet for omsorgstjenester over tid. Omsorgsbanene er ikke bare et produkt av helsetilstandens variasjon og endring over livsløpet, men påvirkes også av valg den enkelte gjør for å tilpasse sin egen boligsituasjon. I sin tur vil offentlig politikk påvirke individers muligheter og insentiver til å tilpasse sin egen bolig til alderdommens krav. Vi analyserer derfor betydningen av samspillet mellom individuelle valg, boligpolitikk og omsorgspolitikk i kapittel 4. Med utgangspunkt i empirisk forankrede regneeksempler, kommuneintervjuer og KOSTRA-data konkluderer vi blant annet på følgende vis:

- **Gevinster og insentivforskjeller.** Vi viser at gevinstene knyttet til at eldre blir mer selvhjulpne i egen bolig er store. En stor del av gevinstene tilfaller kommunene i form av reduserte omsorgskostnader. Ansvaret for egen bolig hviler imidlertid på den enkelte beboer. Denne fordelingen av gevinster og kostnader kan skape en insentiv-asymmetri.
- **NAV Hjelpemiddelsentralen og insentiver for ombygging.** Tilskudd fra NAV Hjelpemiddelsentralene kan brukes som delfinansiering av ombygginger som bidrar til at boliger fungerer bedre for personer med nedsett førlighet. Slike tilskudd fungerer som et insentiv til å gjennomføre endringer i boligene som er fordelaktige både for den enkelte beboer og for kommunene som sitter med ansvaret for hjemmetjenester og sykehjem.

Vi kjenner til forsøk på å beregne fremtidige besparelser knyttet til økt bruk av hjemmetjenester og velferdsteknologi (jf. Ny Analyse 2012), men ingen grundige diskusjoner av kostnadsfordelingen og insentivforskjeller mellom stat, kommune og individer som følge av varige boligtilpasninger. Dermed bør kapittel 4 være et nyttig bidrag til forskningslitteraturen.

Forsknings- og politikkrelevans. Samlet sett er rapporten et nytt teoretisk og empirisk bidrag i litteraturen om samspillet mellom politiske virkemidler, eldre og seniorers atferd og preferanser, boligmarkedet og helse- og omsorgssektoren. Tidligere studier har blant annet drøftet sammenhengen

mellom boligpolitikk og eldreomsorg i kommunene, samt kommunenes forsøk på å fremme en tilgjengelig og eldrevennlig boligmasse ved bruk av politiske virkemidler (Schmidt mfl. 2013; Sørvoll, Martens & Daatland 2014; Sørvoll 2016; Martens 2018). Andre arbeider har analysert eldre og seniorers boligpreferanser, boligmarkedsatferd – flytting, tilpasning av eksisterende bolig, låneopptak etc. – og/eller boligformue (Brevik & Schmidt 2005; Ytrehus & Fyhn 2006; Barlindhaug 2009; Ruud mfl. 2013; Sandlie & Gulbrandsen 2016). Slik vi skal komme tilbake til i kapittel 5, bidrar denne rapporten til å fylle noen av hullene i forskningslitteraturen ved å analysere betydningen av bolig- og byggenæringens rammebetingelser og ulike offentlige virkemidler for produksjonen og oppgraderingen av velegnede boliger for eldre. I tillegg bidrar rapporten med ny kunnskap og refleksjoner omkring kostnadsbesparelser i helse- og omsorgstjenestene som følge av tiltak som bidrar til varige tilpasninger av boliger i den eksisterende boligmassen.

Temaene og problemstillingene i rapporten er på ingen måte kun av forskningsintern verdi, men bør også oppleves som relevant for interesseorganisasjoner, det allment interesserte publikummet og representanter for offentlig politikk og administrasjon. Mange kommuner har en eksplisitt eller implisitt ambisjon om å vri eldreomsorgen i retning av tjenesteytelse i motakernes egne hjem på bekostning av (relativt sett) dyrere institusjonsomsorg. Det innebærer økt satsing på offentlig finansierte omsorgsboliger og/eller presumtvt enda rimeligere hjemmetjenester i privatfinansierte leiligheter og boliger (Sørvoll, Martens & Daatland 2014; VID & Agenda Kaupang 2016; Vetvik & Disch 2017). Det er riktignok lite som tyder på at sykehjemmet eller heldøgnsomsorg organisert i omsorgsboliger vil forsvinne fra norske kommuner med det første.² Samspillet mellom enkelthusholdningers valg og ressurser, den private bolig- og byggenæringen og offentlige virkemidler er uansett avgjørende for at kommunene skal kunne realisere sine omsorgspolitiske målsettinger om at eldre i stor grad skal bo hjemme og

² VID & Agenda Kaupang (2016: 34) viser for eksempel at Norge har en høyere dekningsgrad av omsorgsboliger og sykehjem for personer over 80 enn våre Nordiske naboland. Totalt sett var den samlede dekningsgraden for sykehjem og omsorgsboliger – med og uten heldøgnsomsorg – på 22,6 prosent for personer over 80 år i Norge per 2011/2012. På samme tid var den tilsvarende andelen boligtilbud i Finland, Sverige og Danmark på henholdsvis omkring litt under eller noe over 15 prosent (ibid.).

motta tjenester der. Meget kort sagt må offentlige myndigheter prøve å legge til rette for at bedrifter produserer og husholdningene konsumerer «velegnede boliger» på det private markedet. Denne rapporten gir få veldig enkle svar, men bidrar med innsikt til både offentlige myndigheter, private bedrifter, politiske organisasjoner og enkeltpersoner som er opptatt av boligtilbudet i lys av befolkningens aldring.

Nøkkelbegrepet «velegnede boliger for eldre og seniorer»

«Velegnede boliger for eldre og/eller seniorer (50+)» er et nøkkelbegrep i denne rapporten. Definisjonen av dette begrepet vil som alltid avhenge av hvem som svarer. Både kommuner og individer kan ha svært ulike oppfatninger av hva som er en velegnet bolig å bli gammel i. Det er også slik at eldre over 67 år på ingen måte er en ensartet gruppe – det er en gruppe med svært ulike behov, helsetilstand, boligpreferanser og økonomiske ressurser. For enkelthetskyld kan vi likevel si at en «velegnet bolig» for eldre på det ordinære, private boligmarkedet kjennetegnes av minst tre egenskaper:

- **God tilgjengelighet:** Leiligheter bør minst tilfredsstillende kravene til den byggetekniske forskriften (TEK17) og ellers etterstrebe høy grad av universell utforming. Småhus («enebolig, to- til firemannsbolig, rekkehus, kjedehus og terrassehus til og med tre etasjer», Direktoratet for byggkvalitet 2017: 13) bør ha alle hovedfunksjoner (stue, kjøkken, soverom, bad og toalett.) på ett plan. Det siste utløser krav om såkalt tilgjengelig boenhet, dvs. at inngangsplanet skal være fullt ut tilgjengelige for mennesker med nedsatt funksjon eller bevegelseshvansker (ibid.). En universelt utformet boligenhet er en bolig «der tilkomst og alle bustadfunksjonar er universelt utforma [dvs. at de er tilgjengelige for alle eller tilnærmet alle]. Med bustadfunksjonar menes: inngangsparti/entré, stue, kjøkken, alle soverom, minst eitt bad/toalett/vaskerom samt oppbevaringsplasser og uteområde».³
- **Hensiktsmessig beliggenhet:** Det er flere grunner til å bygge velegnede boliger for eldre i ett eller flere kommunesentra. For det første bidrar det antagelig til å øke eldre personers tilgang til sosiale møteplasser, aktiviteter og servicetilbud som butikk, apotek, lege, kulturtilbud osv. Det gjelder antagelig spesielt hvis eldre beboere har noe pleiebehov eller en viss nedsettelse av funksjonsevnen, for eksempel liten lyst og/eller evne

³ <https://www.husbanken.no/universell-utforming/begrepsforklaring/>
sett:27.11.2018.

til å kjøre bil. For det andre kan kommunene spare ressurser i eldreomsorgen – for eksempel knyttet til transport – hvis boliger med pleietrengende konsentreres geografisk i ett eller flere sentra. Mange eldre ønsker utvilsomt å holde kontakten med naturen, stedet, venner, familie og bekjente i nærmiljøet. Det kan være et argument for å bygge flere små leilighetskomplekser i ulike sentra for å gi eldre «velegnede boligmuligheter» i sitt eget nærområde.

- **Mulighet til å bo hjemme og motta tjenester der:** Til sammen bør tilgjengeligheten og beliggenheten for «velegnede boliger» legge til godt rette for at eldre kan bli boende i egen bolig på det ordinære boligmarkedet (dvs. ikke sykehjem eller offentlig omsorgsbolig) og motta tjenester fra det offentlige der. Det kan være fordeler med dette både fra det offentlige og den enkeltes synspunkt. Sentrumslokaliserte leiligheter med god tilgjengelighet *kan* for eksempel redusere kostnader knyttet til heldøgnsomsorg og transportkostnader i omsorgssektoren, samt gjøre det mulig for eldre å bo hjemme hos seg selv med kort avstand til sosiale møteplasser og viktige servicefunksjoner som butikk, lege, apotek, kulturtilbud osv. Dette er ikke bare av praktisk betydning for eldre personer, men *kan* også være et ledd i bekjempelsen av ensomhet og legge til rette for økt aktivitet og bedre helse.
- **Andre boligkvaliteter?** Det kan selvfølgelig diskuteres om «velegnede boliger» for eldre også kan eller bør ha andre kvaliteter i tillegg til de tre første, for eksempel knytta til velferdsteknologi eller fellesfunksjoner. Boliger med fellesfunksjoner – som forsamlingslokale, trimrom, vakt-tjeneste osv. – trekkes for eksempel noen ganger fram som «velegnede boliger» for eldre. Det argumenteres noen ganger for at slike boligformer kan bidra til at eldre lever sosiale, trygge og aktive liv. Boliger med fellesfunksjoner kan være klausulert eller forbeholdt godt voksne personer eller seniorer – for eksempel voksne uten hjemmeboende barn eller personer med minst ett hushandsmedlem over 40, 50 eller 60 år. De kan imidlertid også være åpne for alle befolkningsgrupper, men likevel være velegnet for seniorer og eldre (jf. kapittel 2).

Disse tre kjennetegnene på en «velegnet bolig for eldre» illustrerer hvordan vi bruker begrepet i denne rapporten. I praksis vil imidlertid individer og myndigheter definere og vekte disse egenskapene på ulike måter. Noen vil kanskje også opponere fundamentalt mot vår forståelse av hva som er en «velegnet bolig for eldre» – og legge helt andre ting inn i begrepet. Prinsippene om konsumentsuverenitet og enkeltmenneskets frihet tilsier enkelt

sagt at eldre og seniorer fritt må kunne velge bosted – også hvis det går på tvers av boligpolitiske og omsorgspolitiske målsettinger. Noen eldre velger – og vil fortsette å velge – å bo i hus med lav tilgjengelighet og perifer beliggenhet. Dette er valg som formelt og reelt aksepteres i norske kommuner. Når det er sagt forhindrer det ikke stat og kommune fra å legge til rette for at flest mulig innbyggere flytter til hus med bedre tilgjengelighet og beliggenhet sett fra det offentliges perspektiv. Eksempler på slike velegnede boliger kan være sentrumslokaliserte boliger med god tilgjengelighet og nærhet til sosiale møteplasser samt private og offentlige servicetilbud.

En annen måte å si det på er at velegnede boliger for eldre bør utformes med tanke på Nordviks «fem kjennetegn eller tilstander som inntreer og forekommer oftere etter hvert som vi blir eldre» (Nordvik 2018: 30). Disse fem tilstandene er inntektstap, redusert fysisk kapasitet, redusert mental kapasitet, svekket handleevne og redusert sosialt nettverk (ibid.: 30-32). Det er ikke rimelig å forvente at boligmarkedet eller boligpolitikken fullt ut skal lindre alle disse tilstandene, men sentrumslokaliserte boliger med god tilgjengelighet kan åpenbart bidra til å redusere problemer knyttet til for eksempel redusert fysisk kapasitet og svekkede sosiale nettverk. Selvsagt er det også mulig å tenke seg, at eldre som blir boende i en gammel enebolig over lengre tid, også kan bo i velegnede boliger som tar Nordviks fem kjennetegn på alvor. Deres boligsituasjon kan bli velegnet ved hjelp av familie, venner, offentlige hjemmetjenester, tilbud drevet av frivillige og – eventuelt – større eller mindre boligtilpasninger med eller uten støtte av det offentlige.

Nordviks fem kjennetegn fokuserer på tilstander eldre i større eller mindre grad har til felles. Utformingen av «velegnede boliger» – og mer generelt tilgjengelige boliger for alle samfunnsgrupper – bør imidlertid også ta høyde for variasjoner i befolkningen knyttet til preferanser og økonomi. For eldre kjennetegnet lave inntekter og/eller lave formuer kan det være vanskelig å finansiere oppgraderinger av egen bolig eller kjøpe seg en ny moderne leilighet i et universelt utformet bomiljø. Ut i fra et fordelingspolitisk perspektiv kan det derfor argumenteres for at markedet i boligsektoren må suppleres gjennom støtteordninger for boligtilpasning, gunstige låneordninger for kjøp av bolig og/eller andre virkemidler, som for eksempel tilrettelegging for private eller offentlige leieboliger velegnet for eldre i gode bomiljø.

Datagrunnlag og metodiske betraktninger

Problemstillingene i denne rapporten besvares hovedsakelig med støtte i to internettbaserte surveyer gjennomført med assistanse av Kantar TNS (tidligere Norsk Gallup) og kvalitative intervjuer gjennomført med representanter for bolig- og byggenæringen, Husbanken og norske kommuner. De to surveyene ble rettet til henholdsvis representanter for bygge- og bolignæringen og alle norske kommuner. Slik vi viser i kapittel 1, 2 og 3, gir rapportens empiriske grunnlag generelt sett god støtte til informerte drøftinger av rapportens problemstillinger. Ikke minst gir vårt datagrunnlag en inngang til å forstå bygge- og bolignæringens og kommunenes perspektiver på temaet velegnede boliger for eldre, samt betydningen av ulike rammebetingelser og offentlige virkemidler for fremskaffelsen av slike boliger. Datagrunnlaget bidrar også med gode empiriske indikasjoner på omfanget av konkrete fenomener som produksjon av boliger med fellesfunksjoner, småhus med alle hovedfunksjoner på ett plan og private rådgivningstjenester til boligeiere knyttet til ombygging og rehabilitering.

Kvaliteten på rapportens empiriske grunnlag kan naturligvis også problematiseres – som i alle andre forskningsprosjekter kan våre metodiske valg og teoretiske forutsetninger diskuteres inn i det uendelige. Nedenfor skal vi kort kommentere noen av de viktigste metodiske diskusjonspunktene i en nærmere gjennomgang av rapportens datagrunnlag. Disse diskusjonspunktene er for eksempel knyttet til surveyenes representativitet, datakvalitet og problemstillinger knyttet til målinger av boligvirkemidlers effekter.

Bedriftssurvey: NBBL og Boligprodusentene

Vi gjennomførte spørreundersøkelsen rettet mot bygge- og bolignæringen i samarbeid med organisasjonene NBBL (Norsk Boligbyggelags Landsforbund) og Boligprodusentene. Medlemmene av disse to organisasjonene står for en stor andel av den samlede boligproduksjonen og boligrehabiliteringen i Norge (se kapittel 2 for flere detaljer).

Internettsurveyen (Kantar TNS 2018b) ble i første omgang sendt elektronisk til alle NBBLs 42 medlemslag og 118 medlemsbedrifter i Boligprodusentene. Representanter for 19 boligbyggelag og representanter for 33 «andre private bedrifter» besvarte spørreundersøkelsen. Hvis vi – noe forenklet – forutsetter ett svar per virksomhet blir responsraten for NBBLs medlemslag 47.6 prosent eller 19 av 42 medlemslag, mens svarprosenten for

Boligprodusentenes medlemmer blir 28 prosent eller 33 av 118 bedrifter som fikk tilsendt undersøkelsen.

Vi skulle gjerne fått flere svar på undersøkelsen: en høyere svarprosent kunne gjort undersøkelsen mer representativ og dekkende for bolignæringens perspektiver, kunnskap og holdninger. Det kan være grunn til å tro at virksomheter som har et spesielt fokus på boliger velegnet for eldre er overrepresentert i undersøkelsen. Dette kan være både en styrke og en svakhet. Det er en svakhet med hensyn til undersøkelsens representativitet, men en styrke som følge av at spørreundersøkelsen delvis ble utformet nettopp for å innhente opplysninger og perspektiver som er relevant for produksjon av boliger velegnet for eldre (se kapittel 2 for flere detaljer om svarprosent og betraktninger om representativitet). Surveyen inneholder blant annet spørsmål om barrierer og suksesskriterier for produksjon av boliger med fellesfunksjoner velegnet for eldre på kommersielle vilkår. Mer generelt tar vår internettbaserte spørreundersøkelse sikte på å avdekke bygge- og bolignæringens perspektiver på og bidrag til en boligmasse velegnet for eldre.

Kommunesurvey

I vår nettbaserte survey sendt til alle norske kommuner via organisasjonen KBL (Kommunale boligadministrasjoners landsråd) spør vi blant annet om respondentenes vurderinger av tilpasningstilskuddets virkninger. Vi spør også om respondentenes vurdering av betydningen av ulike offentlige virkemidler for eldre personer og kommunenes arbeid med å legge til rette for en eldrevennlig boligmasse.

Kommunesurveyen ble besvart av 140 av de 422 kommunene som eksisterte ved inngangen til 2018. Selv om dette ikke er mer enn én tredjedel av kommunene, har disse kommunene 46 prosent av det samlede folketallet i Norge. Blant dem som har svart finner vi både noen av de største byene og små kommuner langt fra de største befolkningskonsentrasjonene i landet. Vi merker oss videre at 17 av landets 18 fylker er representert blant de som har besvart undersøkelsen. Selv om relativt store kommuner er overrepresentert blant respondentene, er det dermed tale om en undersøkelse som dekker ganske mange kommuner over (nesten) hele landet med et høyt samlet folketall.

Når det er sagt vet vi at kommuner som tildeler Husbankens tilskudd til tilpasning er overrepresentert i surveyen: ifølge Husbanken var det kun 57

prosent av kommunene som tildelte tilskuddet i 2017, men blant kommune-respondentene i vår undersøkelse var det kun fire som svarte at de ikke brukte tilskuddet (se kapittel 3).⁴ Det lave antallet svar fra kommuner som ikke tildeler tilpasningstilskuddet har etter alt å dømme sammenheng med måten undersøkelsen ble sendt ut på i første omgang. Surveyen ble sendt til alle landets kommunale postmottak på e-post, og i invitasjonen ble det fremhevet at undersøkelsen blant annet omhandlet Husbankens tilskudd til tilpasning og kunne videresendes til ansatte som hadde ansvar for boligpolitikk og/eller boligsosiale virkemidler.⁵ Invitasjonsteksten sørget tydeligvis for at vi sikret oss et høyt antall respondenter fra kommuner som tildelte tilpasningstilskudd – og at mange av disse respondentene presumtivt bør ha relativt sett gode forutsetninger for å mene noe om virkemiddelets bruk og virkninger i sin kommune.⁶

På den annen side kan invitasjonstekstens fokus på tilskudd til tilpasning og boligsosiale virkemidler også hatt noen uheldige bivirkninger. Det er ikke minst verdt å merke seg at det er en høy andel som har svart «vet ikke» på noen spørsmål i undersøkelsen (se spesielt kapittel 3, tabellene 3.11. til 3.14.). Dette er uheldig i den forstand at vi gjerne skulle hatt mer presise svar på våre spørsmål. I vårt tilfelle ble det – som tidligere nevnt – understreket at spørreundersøkelsen kunne videresendes til en ansatt med ansvars-

⁴ Vi vet ikke sikkert om alle kommunene som svarte at de tildeler tilskuddet faktisk benyttet det i 2017 eller 2018. Teoretisk sett kan det hende at noen kun har erfaring med tilskuddet fra tidligere år.

⁵ Alle norske kommuners postmottak fikk tilsendt surveyen via vår kontaktperson i KBL to ganger. I tillegg sendte vi selv surveyen en gang ekstra til konkrete personer (for eksempel ledere eller ansatte ved kommunale boligkontor, ansatte som stod oppført som saksbehandlere av boligsosiale virkemidler eller kommunalsjefer med ansvar for bolig og/eller eldreomsorg) eller i noen tilfeller postmottak til omkring 40 av de største kommunene i alle fylker. Det ble gjort i et forsøk på å få større svarprosent blant de aller største kommunene. I tillegg forsøkte vi gjennom dette å nå kommuner som hadde et eget boligkontor – noe vi forutsatte kunne bety at de hadde god oversikt over både tilskudd til tilpasning og boligpolitikken generelt.

⁶ Når man sender undersøkelser hovedsakelig via postmottak har man ingen direkte kontroll over hvem som besvarer undersøkelsen. Gitt den relativt lave «vet ikke»-frekvensen på spørsmålene om tilpasningstilskuddet i surveyen, synes det imidlertid å være all grunn til å tro at respondentene generelt opplever seg som godt informert om ordningen og dens (antatte) virkninger.

område boligsosiale virkemidler og/eller boligpolitikk. Denne spesifisering ble gjort i et (presumtivt vellykket) forsøk på å trekke til oss personer med kjennskap til Husbankens tilpasningstilskudd som respondenter. Invitasjonstekstens spesifikasjoner kan imidlertid ha bidratt til det faktum at andelen «vet ikke»-svar i surveydataene er høyere jo lenger spørsmålet er fra det boligsosiale feltets kjerneområder. For eksempel er det mange respondenter som velger kategorien «vet ikke» når det spørres om reguleringsplaner, allmenne forhold på boligmarkedet, Eldres boligsituasjon eller overordnet boligpolitikk. Det er nok et uttrykk for at det i mange kommuner er lite informasjonsflyt, samarbeid og administrativ overlapp mellom det boligsosiale feltet, generell boligpolitikk og eldreomsorg (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014; Sørvoll 2016; Langsether, Hansen & Sørvoll 2008). Dette bekreftes av respondentenes tilbakemeldinger på selve spørreundersøkelsen. Av 33 kommunerespondenter som la igjen en generell kommentar til undersøkelsen, var det 24 som hadde kommentert at den favnet over flere ansvarsområder og at det var vanskelig for én person å besvare den på en god måte. Som en respondent uttrykte det:

Som kun saksbehandler for startlån og boligtilskudd til tilpasning/etablering, har jeg liten kjennskap til kommunens boligpolitikk som helhet og ordninger knyttet til omsorgsboliger/sykehjem.

Dette sitatet er et eksempel på at personer med ansvar for boligsosiale virkemidler ikke nødvendigvis har bred kunnskap om generell boligpolitikk eller eldreomsorg. Det er imidlertid ikke gitt at vi ville fått mer informerte svar og færre «vet ikke» hvis vi hadde valgt å sende undersøkelsen til en annen og mer spesifikk kategori kommuneansatte. En rådmann eller kommunalsjef kunne i en del tilfeller *kanskje* sagt mer om betydningen av Husbankens virksomhet eller virkningene av ulike offentlige virkemidler for Eldres boligsituasjon og kommunens praksis. På den annen side er det grunn til å tro at mange rådmenn og kommunalsjefer vet lite om Husbankens tilskudd til tilpasning av bolig. Tilskuddet er av relativt beskjeden størrelse og det er tvilsomt om personer uten saksbehandleransvar eller boligsosiale ledelsesoppgaver har forutsetninger for å mene noe særlig om dets praktisering og virkninger.

Noen viktige metodiske betraktninger knyttet til effektevalueringer av virkemidler

På tross av høy «vet ikke»-andel på deler av undersøkelsen gir kommunesurveyen god informasjon om kommunenes vurderinger av betydning av Husbankens virksomhet, tilpasningstilskuddet og andre offentlige virkemidler. Surveyen gir samlet sett gode empiriske indikasjoner på ulike virkemidlers virkninger for mottagerne og/eller boligmassens tilgjengelighet.

Ideelt sett burde vi hatt tilgang på registerdata om mottakere av tilskudd til tilpasning og en sammenlignbar kontrollgruppe – for eksempel søkere som har fått avslag – for å vurdere effekten av dette virkemiddelet. Det følger av den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet. En del kvantitative analyseteknikker er utviklet for å beregne forskjeller mellom en effektgruppe som påvirkes av et virkemiddel eller en reform, og en kontrollgruppe som ikke påvirkes av noen av delene. Hvis analyser avdekker relevante forskjeller mellom effektgruppen og en sammenlignbar kontrollgruppe kan det være et tegn på kausalitet. Som det heter i en artikkel i det første nummeret av *Tidsskrift for boligforskning*, er det i «fravær av slike kontrafaktiske analyser [...] strengt tatt problematisk å konkludere med at det finnes en kausal sammenheng mellom A og B» (Sørvoll 2018: 48; se også: Tufte 2013; Ugreninov & Birkelund 2013).

Oppdragets tidsavgrensning umuliggjorde imidlertid innhenting av omfattende bakgrunnsinformasjon om søkere fra ulike administrative registre. I tillegg er det uklart om vi, selv med tilgang til slik omfattende bakgrunnsinformasjon, likevel ville ha kunnet gjøre en effektstudie i egentlig forstand. Det er to grunner til dette. For det første er det nødvendig å kontrollere for en del bakgrunnsinformasjon som ikke er registerbasert, for eksempel mottakernes funksjonsnivå, kommunal bistand mottatt før og etter tilpasning, annen bistand mottatt av bruker (f.eks. fra familie), og boligens utforming før og etter tilpasning. Slik informasjon ville vi uansett ha manglet, både for mottakere og dem som fikk avslag, dvs. den potensielle kontrollgruppen. For det andre er det også usikkert om avslagsgruppen er stor nok og om den representerer det kontrafaktiske tilfellet – dvs. hva som ville skjedd med dem som mottok tilskudd til boligtilpasning, hvis de ikke hadde fått tilskuddet – på en tilfredsstillende måte.

Det er en vanlig fremgangsmåte i effektstudier å bruke personer som får avslag som kontrollgruppe når effekter av ulike tiltak skal evalueres.

Hovedgrunnen til dette er at man da kontrollerer for seleksjonseffekten, som er et iboende problem i all evalueringslitteratur: når personer selv *velger* å søke om et tiltak, er det grunn til å tro at det er iboende men ofte ikke-observerbare forskjeller mellom dem som søker om å motta et tiltak og dem som ikke søker. Disse underliggende forskjellene forventes i sin tur å være korrelert med effekten av tiltaket. I praksis betyr det at de som har størst evne til å nyttiggjøre seg av et virkemiddel, ved at de har større handlekraft, er mer motivert, er bedre orientert om ulike typer tiltak og generelt er mer oppegående (eller har pårørende som står på deres vegne) også er dem som mottar tiltaket. En sammenligning av brukere og ikke-brukere vil dermed overdrive effekten av et virkemiddel (Aarland & Reid 2018). Når det gjelder tilskudd til tilpasning er det imidlertid vanskelig å bruke personer med avslag som kontrollgruppe. En del kommuner kan bevisst underkommunisere ordningen for å redusere antallet søknader og dermed slippe å gi avslag (jf. Proba 2014). Det er verdt å merke seg at det er få registrerte avslag på søknader om tilpasningstilskudd i Husbankens statistikk.⁷ Dernest er det ingen kommuner som følger opp personer som får avslag over tid for å innhente relevante person- og boligopplysninger tilsvarende dem man (kanskje) har for mottakere av tilskuddet. Selv med tilgang til registerdata ville derfor et forsøk på effektevaluering vært nokså upålitelig siden avslagsgruppen er liten og lite representativ for søkere som trenger tilskuddet men får avslag, og fordi man mangler andre (ikke-registerbaserte) relevante opplysninger for avslagsgruppen.

Våre analyser av «effekter» av tilskuddsordningen så vel som andre relevante offentlige virkemidler er derfor hovedsakelig basert på de innkomne svarene i kommuneundersøkelsen. Svarene representerer respondentenes vurderinger av spørsmålene og gir empiriske holdepunkter for drøftinger av samfunnsforhold og virkemidlenes «effekter» eller betydning for tjeneste- og tilskuddsmottagere og boligmassens velegnethet for eldre personer.

⁷ Husbanken registrerte for eksempel kun 175 avslag på søknader om tilskudd til tilpasning i 2017. Dette er det totale antallet registrerte avslag i alle kommuner.

Kvalitative intervjuer og andre datakilder

Vi har gjennomført fem intervjuer og to kortere intervjusamtaler med representanter for bolig- og byggenæringen, og ni intervjuer med representanter for Husbanken, norske kommuner eller NAV-hjelpemiddelsentralen. Det kvalitative datamaterialet omhandler de samme temaene som de to spørreundersøkelsene, og er dermed godt egnet til å supplere og utdype tolkningene av surveydataene. I de kvalitative intervjuene fikk vi i tillegg informasjon som er nyttig for å beregne besparelser av tiltak rettet mot varig tilpasning av boliger. Det er et tema som ble vurdert som for komplisert til at det virket hensiktsmessig å inkludere det i en survey med hovedsakelig faste svaralternativer.

Noen av intervjuene som ble gjennomført var gruppesamtaler med to eller flere informanter, mens andre intervjuer ble gjennomført som en-til-en-samtaler. Alt i alt ble fire intervjuer organisert som gruppesamtaler og tolv intervjuer gjennomført som en-til-en-samtaler. Samlet sett har vi snakket med 21 informanter i forbindelse med dette forskningsprosjektet.

Vi har lagt vekt på å anonymisere informantene godt i rapporten. På generelt grunnlag kan vi imidlertid trekke fram følgende kjennetegn ved informantene: Representantene for bygge- og bolignæringen har en variert og generell erfaring fra bransjen og/eller en særskilt interesse for temaet «boliger for seniorer og eldre». Det siste kan for eksempel bety at de er knyttet til virksomheter som bygger, rehabiliterer eller planlegger boliger som kan karakteriseres som «velegnede boliger» for eldre. Informantene fra kommunene har ulike funksjoner og stillinger som kommuneledere (rådmann eller kommunalsjef), rådgiver med koordinerende ansvar for boligsatsinger i kommunen, saksbehandler av boligøkonomiske virkemidler osv. Kommuneintervjuene gir dermed informasjon om både overordnede strategier knytta til boligpolitikk rettet mot eldre og mulige besparelser i eldreomsorgen, samt kunnskap om bruk av boligsosiale virkemidler som tilskudd til tilpasning. Fra Husbanken har vi snakket med både en representant for strategiske ledelsesfunksjoner og med rådgivere/konsulenter med sakkunnskap om tilskudd til tilpasning og/eller universell utforming.

I tillegg til to spørreundersøkelser trekker vi også på andre datakilder, som for eksempel KOSTRA-statistikken til SSB, Atekst – Retrievers søkbare database med avisartikler – og vår egen landsdekkende og representativ

survey om seniorers (50–71 år) boligpreferanser, flyttemønster og boligøkonomi fra 2016 (Kantar TNS 2016). Den sistnevnte datakilden gir oss mulighet til å analysere mønstre og sammenhenger mellom offentlige, private og individuelle strategier og interesser i boligsektoren.

Disposisjon

Alle tre hovedkapitlene kan leses hver for seg med utbytte. I *kapittel 2* diskuterer vi bygge- og bolignæringens perspektiver og bidrag til velegnede boliger for eldre. Her drøftes blant annet barrierer og suksesskriterier for produksjon av boligbygg med fellesfunksjoner rettet mot seniorer og/eller eldre på kommersielt grunnlag. I *kapittel 3* ser vi nærmere på betydningen av Husbankens tilskudd til tilpasning av egen bolig og andre virkemidler, for eldre personers muligheter til å bo hjemme og motta tjenester der. Her diskuterer vi også Husbankens bidrag til kommunenes arbeid med å legge til rette for en boligmasse som er tilpasset omsorgstjenestene og eldre personers behov. I *kapittel 4* drøfter vi kostnads- og gevinstfordelingen mellom individ, kommune og stat som følge av ulike virkemidler som sørger for at eldre har mulighet til å bo hjemme. I *kapittel 5* diskuterer vi behovet for ny kunnskap og politikk anbefalinger i lys av rapportens konklusjoner.

Referanser

- Aarland, K & C.K. Reid (2018). Homeownership and residential stability: does tenure really make a difference? *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/19491247.2017.1397927
- Barlindhaug, R. (2009). *Eldres boligpreferanser*. NIBR-Notat 2009:107.
- Brevik, I. & L. Schmidt (2005). *Slik vil eldre bo. En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser*. NIBR, rapport 2005:17.
- Direktoratet for byggkvalitet (2017). *Veiledning om tekniske krav til Byggverk*.
- Husbanken (2017). *Retningslinjer om tilskudd til tilpasning av bolig med mer*. HB 8.B.28. 02.2017.
- Nordvik, V. (2018). En egen boligpolitikk for eldre? En normativ analyse. *Tidsskrift for boligforskning*, 1 (1), 27-44.
- Proba Samfunnsanalyse (2014). *Evalueringsrapport av tilskudd til tilpasning*, Rapport 14/2014.
- Rogne, A. F. & A. Syse (2017). *Framtidens eldre i by og bygd*. Statistisk Sentralbyrå, rapport 2017/32.

- Ruud, M. E., R. Barlindhaug & S. Nørve (2013). *Fremtidige boligbehov*. NIBR-rapport 2013/25.
- Sandlie, H. C. & L. Gulbrandsen (2016). Eldres boligformue og boligvalg. Kapittel i *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Oslo: NOVA rapport 11/2016.
- Schmidt, L., A. Holm, T. Kvinge og S. Nørve (2013). *BOLIG+ Nye boligløsninger for eldre og folk flest*. NIBR-rapport 19/2013.
- Sørvoll, J. (2016). Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring – muligheter og begrensninger i norske kommuners eldreboligpolitikk. Kapittel i *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, NOVA rapport 11/2016.
- Sørvoll, J. (2018). Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. Virkemidlenes effekter i det selektive, markedsstyrte og boligeierdominerte norske boligregimet. *Tidsskrift for boligforskning*, 1 (1), 45-66.
- Sørvoll J., C. T. Martens & Daatland S. O. (2014). *Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene*. NOVA-Rapport 17/2014.
- Sørvoll J., H. C. Sandlie, V. Nordvik, L. Gulbrandsen (2016). *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Oslo: NOVA report: 11/16.
- Tufte (2013). Forståelser av kausalbegrepet i samfunnsvitenskapene. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54, (3), 341–354.
- Ugreninov, E. & G. E. Birkeland (2013). Naturlige eksperiment. *Sosiologi i dag*, 43, 65–89.
- Vetvik & Disch (2017). *Retorikk og realiteter. Planlegging for framtidens helse- og omsorgsoppgaver i kommunene – 2015–2025*. Senter for omsorgsforskning, sør, rapportserie 5/2017.
- VID & Agenda Kaupang (2016). *Heldøgns omsorg – kommunenes dekningsgrad – Færre institusjonsplasser, mer omfattende hjemmetjenester*.
- Ytrehus, S. & A. B. Fyhn (2006). *Bufast, Bjørvika og Benidorm. Boligplaner og boligønsker for eldre år*. Fafo-rapport

2 Boliger for seniorer og eldre

Bygge- og bolignæringens bidrag og perspektiver

Innledning

I dette kapitlet drøfter vi bolig- og byggenæringens bidrag til et boligmarked med velegnede boliger for eldre. Vi oppsummerer bolig- og byggenæringens perspektiver med utgangspunkt i kvalitative og kvantitative data, og drøfter synspunktene i næringen med utgangspunkt i forskningslitteraturen om bolig for seniorer og eldre. I det som følger drøftes følgende problemstillingene ved hjelp av surveydata, kvalitative intervjuer og avisartikler fra Atekst, Retrievers elektroniske database:

- Hvordan bidrar bolig- og byggenæringen til velegnede boliger som tilfredsstillende eldre og seniorers behov og preferanser? Hvordan bidrar bolig- og byggenæringen til å realisere den omsorgspolitiske målsettingen om at eldre skal bo så lenge som mulig i eget hjem og motta offentlige tjenester der?
- I hvilken grad bygger private bedrifter og boligbyggelag leilighetsbygg med fellesfunksjoner (eks. trimrom, fellesarealer, kjøkken, utleieleilighet etc.) velegnet for seniorer (50–67) og eldre? Hva er suksesskriteriene og barrierene for produksjon av slike boliger på kommersielt grunnlag?
- Hvor stort er potensialet for samarbeidet mellom private og offentlige når det gjelder produksjon av leilighetsbygg med fellesfunksjoner velegnet for eldre? I hvilken grad bør det offentlige støtte boliger med fellesfunksjoner velegnet for eldre og/eller seniorer på det ordinære, private markedet?
- I hvilken grad bygger private bedrifter og boligbyggelag småhus med alle hovedfunksjonene på ett plan? Og i hvilken grad stiller kommunene krav om at alle nye småhus må ha disse funksjonene på ett plan?
- I hvilken grad har bolignæringen kompetanse knyttet til rehabilitering og ombygging av boligblokker og eneboliger? Hva kan eventuelt gjøres for å øke denne kompetansen – og da spesielt kompetanse knyttet til rådgivning av boligeiere, sameier og borettslag? Hva er suksesskriteriene og barrierene for vellykkede oppgraderings- og ombyggingsprosjekter?

Samlet sett belyser kapitlets problemstillinger, analyser og funn tema av stor samfunnsmessig betydning. I den offentlige debatten er det stor oppmerksomhet knyttet til betydningen av samspeillet mellom individer, familier og offentlige, private og ideelle aktører i helse- og omsorgssektoren. Eldreomsorgens boformer (sykehjem, omsorgsboliger og private boliger på det ordinære boligmarkedet) er et sentralt tema i så måte. I Jeløya-erklæringen fra januar 2018, den politiske plattformen for regjeringen utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, er det en målsetting å «styrke både kommunal og privat utbygging av trygghetsboliger, sykehjemsplasser, hospice, demenslandsbyer og private bofellesskap» (Politisk plattform 2018: 38). Regjeringspartiene ønsker også å stimulere «til oppgradering av eldre boliger» (ibid.: 48). Disse målsettingene kan tolkes som en erkjennelse av at både boligmassen og befolkningen preges av aldringsprosesser, og at det dermed er behov for et bredt samarbeid mellom ulike aktører for å legge til rette for et godt, trygt og variert boligtilbud som tilfredsstiller ulike behov. I regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn presiseres det at arbeidet med å utvikle velegnede boliger for eldre er et ansvar som hviler på flere aktører:

En aldrende befolkning øker behovet for egnede og tilgjengelige boliger. Boliger og lokalsamfunn som legger til rette for selvstendighet og aktiv livsførsel, kan bidra til å redusere etterspørselen etter omsorgstjenester og hjelpemidler. Den enkelte boligeier, kommunene, boligsektoren og Husbanken er viktige aktører for å utvikle egnede boliger for eldre innbyggere (Departementene 2016: 28).

De fleste kommuner har en målsetting om at eldre skal bo så lenge som mulig i sine egne private boliger og motta omsorgstjenester der når tiden er moden. Denne målsettingen er formulert dels av hensyn til de eldre selv, men også motivert av et ønske om å spare penger på offentlige budsjetter som følge av redusert behov for offentlig finansierte omsorgsboliger og sykehjem (Sørvoll, Martens & Daatland 2014). Mange kommuner ønsker også at universelt utformede leiligheter og småhus oppføres i en eller flere kommunesentra, slik at hjemmetjenestene kan bruke mer ressurser på omsorg og mindre ressurser på transport. Lokalisering av boliger velegnet for eldre i nærheten av servicetilbud (butikker, lege, apotek, treningsstudio) og sosiale møteplasser (café, forsamlingslokaler etc.) *kan* også bidra til et mer sosialt, aktivt og trygt liv for eldre (Sørvoll, Sandlie, Nordvik & Gulbrandsen 2016; Sørvoll & Løset 2017).

I regjeringens nasjonale program for et aldersvennlig samfunn fremheves videre hvert enkelt individs ansvar for å forberede seg på alderdommen. Tre personlige ansvarsområder løftes spesielt frem: 1. Ansvar for å «tilrettelegge egen bolig», 2. Ansvar for å «investere i venner og sosiale nettverk», 3. Ansvar for å «opprettholde best mulig funksjonsevne gjennom et aktivt liv» (Meld. St. 15 2017–2018: 12). Det er ingen selvfølge at seniorer tar dette ansvaret på alvor. NOVA's landsdekkende og representative spørreundersøkelse fra 2016 viser for eksempel at personer mellom 50 og 71 år kun i begrenset grad er opptatt av å tilpasse sin egen boligsituasjon til alderdommen. Over halvparten av respondentene svarte at deres egen bolig var «dårlig» (39 %) eller «svært dårlig» (14 %) tilpasset en situasjon med bevegelsesvansker. Blant respondentene var det også ganske få som hadde foretatt eller planla å gjennomføre tilpasninger forbundet med forberedelser til alderdommen. På den annen side var det flere respondenter som hadde flyttet fra enebolig til en presumptivt mer tilgjengelig blokkleilighet i løpet av de seneste årene (Sandlie & Gulbrandsen 2016). De har slik sett tatt ansvar for egen boligsituasjon i tråd med staten og kommunenes omsorgspolitiske målsettinger.

Økt produksjon og oppgradering av sentrumslokaliserte boliger med god tilgjengelighet gjør det enklere for seniorer og eldre å ta ansvar for egen boligsituasjon.⁸ I sin tur kan slike boliger bidra til å realisere kommunale og statlige målsettinger i eldreomsorgen om utføring av hjemmetjenester i private boliger, aktiv alderdom, trygge nærmiljø og bekjempelse av ensomhet. Private leilighetsbygg med fellesfunksjoner som balanserer behovet for privatliv og sosiale fellesskap er et eksempel i så måte. I slike boliger kan seniorer og eldre som har råd dyrke fritidsinteresser og være aktive sammen med andre.

Stat, kommune og individer er avhengig av private bedrifter for å realisere sine målsettinger i boligsektoren. Etter 2. verdenskrig hadde den norske staten stor makt over nye boligens volum, beliggenhet, pris og karakter. I det mer selektive og markedsorienterte boligpolitiske regimet som vokstre frem fra 1980-tallet fikk staten en mer beskjeden rolle i boligforsyningen (Sørvoll

⁸ «Sentrumslokaliserte boliger» betyr her ikke nødvendigvis boliger i kommunesentrum. Velegnede boliger for eldre kan like gjerne plasseres i ulike kommunesentra i nærheten av offentlige og private servicetilbud.

2018). Kommunene har riktignok en sentral rolle som plan- og bygningsmyndighet, men det er i dag private aktører som enkelt sagt har størst betydning for nybyggingens volum, karakter og beliggenhet (Nordahl 2012). Boligforsyningen per 2018 er et produkt av et samspill mellom offentlige og private aktører – og de sistnevnte har langt større makt enn de hadde i de første etterkrigsårene. Dermed belyser dette kapitlet – med sitt fokus på boligbyggelag og «andre private bedrifter» – problemstillinger av avgjørende betydning for boligproduksjonen og boligtilbudet i det aldrende samfunnet.

Datagrunnlag

Datagrunnlaget for drøftingene i dette kapitlet er primært surveydata, kvalitative intervjuer og avisartikler fra den elektroniske databasen Atekst. Vi har gjennomført en internettbasert spørreundersøkelse med assistanse fra Kantar TNS (tidligere Norsk Gallup), NBBL (Norske Boligbyggelags Landsforbund) og Boligprodusentene, den ledende bransjeorganisasjonen for boligbedrifter i Norge. Til sammen står NBBL og Boligprodusentenes medlemmer for en meget stor andel av produksjonen og rehabiliteringen av boliger i Norge. Boligprodusentene har som ambisjon å representere bedrifter som står for 2/3 av den årlige boligproduksjonen i landet.⁹ Boligbyggelagene organisert i NBBL, inkludert kjente boligselskaper som OBOS, USBL, BOB og TOBB, startet egen oppføring eller medvirket til å sette i gang 4 132 boliger i 2017. Det utgjorde 13.5 prosent av det totale i gangsettingstallet (NBBL 2018).

I analysene av surveyundersøkelsen har vi stundom valgt å gjengi svarene fra Boligprodusentene og NBBLs medlemmer adskilt. Til forskjell fra andre bedrifter er boligbyggelagene organisert i NBBL medlemseide bedrifter som ikke står til ansvar for aksjonærer som krever avkastning. I utgangspunktet er boligbyggelagenes primære målsetting å produsere boliger for sine medlemmer, og de kan dermed teoretisk sett foreta sine investeringsvurderinger med noe mindre vekt på kortsiktig avkastning sammenlignet med andre private bedrifter. De første tiårene etter krigen skilte boligbyggelagene seg også klart fra andre boligbedrifter ved å være et redskap i den kommunale boligpolitikken, og nær alliert av den politisk dominante arbeiderbevegelsen. Etter dereguleringen av boligmarkedet og

⁹ <http://boligprodusentene.no/om-foreningen/> sett: 30.04.2018.

boligkrakket på slutten av 1980-tallet ble imidlertid boligbyggelagenes rolle endret. I dag fungerer de i større eller mindre grad som andre private boligbedrifter: båndene til kommunen har løsnet og selvkostprinsippet er byttet ut med ordinære kommersielle avkastningsmålsettinger. Boligbyggelaget OBOS – tidligere tett knyttet til Arbeiderpartiet og Oslo kommune – har for eksempel blitt et av landets største boligkonsern (se for eksempel: Hansen 2002; Holm 2008; Sørvoll 2014). I lys av dette vil det i mange tilfeller være rimelig å betrakte Boligprodusentene og NBBLs medlemmer som to grupper som minner mye om hverandre.

Internettsurveyen (Kantar TNS 2018b) ble i første omgang sendt elektronisk til alle NBBLs 42 medlemslag og 118 medlemsbedrifter i Boligprodusentene. Representanter for 19 boligbyggelag og representanter for 33 «andre private bedrifter» besvarte spørreundersøkelsen. I tillegg besvarte en respondent undersøkelsen uten å oppgi tilhørighet til verken «boligbyggelag» eller «annen privat bedrift». Hvis vi forutsetter ett svar per virksomhet blir responsraten for NBBLs medlemslag 47.6 prosent eller 19 av 42 medlemslag, mens svarraten for Boligprodusentenes medlemmer blir 28 prosent eller 33 av 118 bedrifter som har fått tilsendt undersøkelsen. Sannsynligvis er imidlertid responsraten i realiteten noe lavere enn dette – spesielt gjelder dette for Boligprodusentenes medlemmer og kategorien «andre private bedrifter». Det skyldes hovedsakelig at flere representanter for samme virksomhet kan ha svart på undersøkelsen i noen tilfeller.¹⁰ Som følge av at

¹⁰ Som følge av at personene som har svart på surveyen er anonyme, er det en teoretisk mulighet for at samme respondent kan ha svart på undersøkelsen to ganger. Det vurderer vi likevel som svært lite sannsynlig all den tid det er vanskelig nok å få respondenter til å svare en gang. Som følge av svært lav respons ved de to første utsendelsene av surveyen, ble det imidlertid delvis purret til nye personer ved tredje og siste utsendelse i håp om å få større respons. I tredje og siste runde ble det også sendt surveyer til en eller flere personer i 9 virksomheter. Seks av disse er meget store aktører som representerer viktige perspektiver i kraft av sin størrelse, mens de 3 siste har hatt et særskilt fokus på boliger for eldre. De siste 23 svarene vi mottok tyder på at risikoen for at ulike personer i samme virksomhet har svart er klart størst i kategorien «andre private bedrifter». Blant NBBLs medlemslag er vi relativt sikre på at dette kun kan ha forekommet i ett til tre tilfeller. En siste mulig årsak til at svarprosenten i realiteten er noe lavere enn tallene som er gjengitt ovenfor, er det faktum at et boligbyggelag som ikke er medlem av NBBL og to bedrifter som ikke er medlem av Boligprodusentene også fikk tilsendt surveyen i tredje og siste utsendelsesrunde. Vi vet imidlertid ikke sikkert om representanter for disse aktørene faktisk har svart på undersøkelsen.

temaet for surveyen vil være mer eller mindre perifert for en del boligbyggelag og private bedrifter, er det videre trolig at representanter for virksomheter som har satsinger knyttet til boliger for eldre og seniorer er noe overrepresentert blant respondentene. Når alt dette er sagt er det – med noen forbehold¹¹ – ingen systematiske skjevheter når det gjelder hvilke «boligbyggelag»- eller «boligprodusenter» som har mottatt undersøkelsen.

Tabell 2.1: Andel besvarelser fra boligbyggelag og annen privat bedrift.

	N	Prosent
Boligbyggelag	19	37
Annen privat bedrift	33	64
	52	100

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Tabell 2.2: Hvor er virksomheten hovedsakelig aktiv? Flere svar er mulig.

	N	Prosent
I stor by (over 50 000 innbyggere)	26	49
I småby (under 50 000 innbyggere)	26	49
I forstadskommune til stor by	11	21
I forstadskommune til liten by	8	15
I spredtbygd strøk	12	23
Annet sted	3	6

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Av tabell 2.2 ser vi at respondentene i størst grad representerer virksomheter som er aktive i store og små byer – dvs. byer med mer eller mindre enn 50 000 innbyggere. Det er videre verdt å merke seg at 60 prosent til sammen oppgir å være hovedsakelig aktive i «stor by» og/eller «forstadskommune til stor by». Den høye andelen respondenter som representerer virksomheter som er aktive i urbane områder er en styrke for undersøkelsen all den tid de fleste boliger bygges i slike strøk. På den annen side har undersøkelsen lavere utsagnskraft om perspektivene til bygge- og bolignæringen i distriktene.

I tillegg til surveyen har vi gjennomført fem kvalitative intervjuer og to kortere intervjusamtaler med representanter for bolignæringen. Disse intervjuene bidrar til vår kontekstuelle forståelse av svarene fra surveyen. Intervjuene supplerer også spørreundersøkelsen med informasjon og synspunkter

¹¹ To aktører som ikke er medlem i verken NBBL eller Boligprodusentene, men som har spesifikke satsinger på boliger for eldre, har fått undersøkelsen tilsendt.

som ikke like lett fanges opp av surveyenes faste svaralternativer. Vi har også foretatt systematiske søk på søkeordene «boliger for eldre» og «seniorboliger» på Atekst, Retrievers elektroniske database over elektroniske og ordinære avisartikler. Som vi vil vise nedenfor, har dette også vært en kilde til informasjon og vurderinger som supplerer og beriker tolkningene av surveysvarene (Se kapittel 1 for litt mer om informantene).

Bolignæringens bidrag til boliger for en aldrende befolkning

Er eldre og seniorer et viktig markedssegment?

De fleste respondentene i undersøkelsen svarer at eldre over 67 utgjør et viktig markedssegment for virksomheten (se tabell 2.3). Hele 67 prosent svarer at eldre med «ulike grader av kjøpekraft» (37 %) eller «gjennomsnittlig kjøpekraft» (30 %) er en viktig kjøpergruppe for virksomheten. Det er imidlertid verdt å merke seg at kun 4 av 53 respondenter gir uttrykk for at eldre med «under gjennomsnittlig kjøpekraft» er et sentralt markedssegment. Dette resultatet er i tråd med tidligere gjennomførte kvalitative intervjuer med representanter for norske kommuner: nye boliger er kostbare og er primært for eldre med gjennomsnittlig eller over gjennomsnittlig høy økonomisk kapital (Sørvoll, Sandlie, Nordvik & Gulbrandsen 2016). Når det er sagt er det overraskende få respondenter som svarer at eldre med «over gjennomsnittlig» kjøpekraft er gruppen de retter sine boliger mot. Kun 2 av de 53 respondentene som har besvart undersøkelsen velger dette alternativet. Med tanke på nyproduserte boligers prisnivå er det sannsynlig at representanter for en god del virksomheter som valgte alternativet «ulike grader av kjøpekraft», retter en del av sine boliger mot eldre med sterk kjøpekraft sammenlignet med gjennomsnittet.

Det er også verdt å merke seg at 25 prosent av respondentene svarer at de ikke anser eldre over 67 som en viktig kjøpergruppe for sine produkter. En mulig tolkning kan være at de er opptatt av å tilby sine boliger til alle markedssegmenter og ikke ønsker å låse seg til bestemte demografiske kohorter. Det kan i så fall være gode bedriftsøkonomiske grunner til denne holdningen. En av våre informanter med bakgrunn fra bolignæringen fremhever at utbyggere generelt ikke ønsker å rette produkter mot spesielle målgrupper som seniorer eller eldre. Ifølge informanten er det mye enklere og mer rasjonelt å bygge boliger for alle som har råd. Hvis man retter seg mot en bestemt gruppe risikerer man å utdefinere store og potensielt sterke kjøpergrupper.

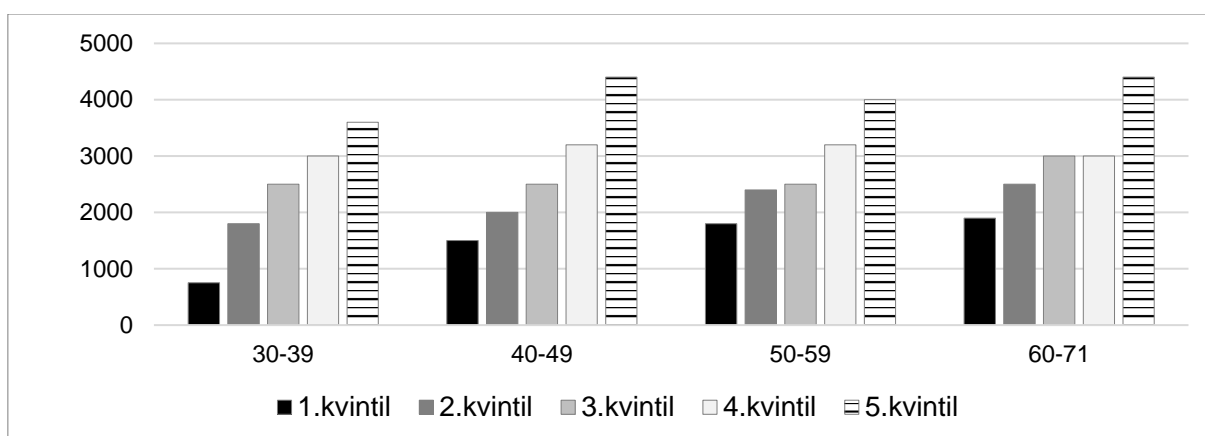
Tabell 2.3: I hvilken grad eldre over 67 år utgjør et viktig markedssegment for virksomheten (og i så fall eldre med hvilken kjøpekraft) etter virksomhetstype. Prosent (antall i parentes). N=53

	Boligbyggelag	Annen privat bedrift	Alle
Ja, et bredt utvalg eldre med ulike grader av kjøpekraft	63 (12)	21 (7)	37 (20)
Ja, eldre med over gjennomsnittlig kjøpekraft	11 (2)	-	4 (2)
Ja, eldre med gjennomsnittlig kjøpekraft	32 (6)	30 (10)	31 (16)
Ja, eldre med under gjennomsnittlig kjøpekraft	5 (1)	9 (3)	8 (4)
Nei	-	39 (13)	25 (13)
Vet ikke	-	6 (2)	4 (2)

Kilde: Kantar TNS 2018b.

På den annen side peker den kraftige boligprisstigningen de to siste tiårene i retning av at eldre og seniorer er en naturlig kjøpergruppe for nye, tilgjengelige og relativt kostbare boliger. Personer over 50 år eier i meget stor grad sin egen bolig og har dermed høstet fruktene av verdiøkningene på eiendomsmarkedet siden midten av 1990-tallet (Sandlie & Gulbrandsen 2016). Det bidrar til at mange seniorer og eldre har økonomiske muskler til å kjøpe nye leiligheter og hus. Ifølge en NOVA-undersøkelse gjennomført i samarbeid med Kantar TNS hadde den mest velstående femtedelen i aldersgruppen 60 til 71 i underkant av fem millioner i boligverdier i gjennomsnitt. Selv femtedelen med minst økonomisk kapital i denne gruppen eide boligverdier på litt under 2 millioner i snitt (se figur 2.1).

Figur 2.1: Boligverdier etter inntekt (kvintiler) og aldersgrupper



Kilde: Kantar TNS 2016.

Tabell 2.4: I hvilken grad seniorer (50–67 år) utgjør et viktig markedssegment for virksomheten (og i så fall eldre med hvilken kjøpekraft) etter virksomhetstype. Prosent (antall i parentes)

	Boligbyggelag	Annen privat bedrift	Alle
Ja, et bredt utvalg seniorer med ulike grader av kjøpekraft	58 (11)	30 (10)	40 (21)
Ja, seniorer med over gjennomsnittlig kjøpekraft	11 (2)	24 (8)	19 (10)
Ja, seniorer med gjennomsnittlig kjøpekraft	37 (7)	21 (7)	27 (14)
Ja, seniorer med under gjennomsnittlig kjøpekraft	5 (1)	9 (3)	8 (4)
Nei	-	21 (7)	13 (7)
Vet ikke	-	3 (1)	2 (1)

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Informantenes synspunkter på seniorsegmentet (50+) minner mye om deres vurderinger av kjøpergruppen eldre over 67 år. Bare 13 prosent av respondentene svarer at seniorer (50–67) ikke utgjør et viktig markedssegment. Sammenlignet med vurderingene av gruppen eldre over 67 år er det noen flere som gir uttrykk for at «seniorer med over gjennomsnittlig kjøpekraft» utgjør en viktig kjøpergruppe. Også i tabell 2.4 ser vi at markedssegmenter kjennetegnet av lavere inntekter ikke later til å være et stort satsingsområde for de fleste utbyggere. Kun fire respondenter mener at seniorer med under «gjennomsnittlig kjøpekraft» er en viktig kjøpergruppe.

Det faktum at så pass få boligprodusenter retter sine boliger mot grupper i de nedre lagene av inntektsfordelingen, er en potensiell svakhet ved alle offentlige strategier som har privat produksjon av nye boliger som et viktig element. I lys av dette kan det være behov for å se nærmere på muligheten for å fremme etablering av private utleieboliger rettet mot eldre. Hvis man kombinerer Husbankens grunnlån med kommunale tilvisningsavtaler kan utleieprosjekter være en attraktiv mulighet for noen utbyggere, samtidig som de kan bidra til å tilfredsstille behovet for velegnede leiligheter med god tilgjengelighet til eldre med begrensede økonomiske ressurser. I dag samarbeider Husbanken, kommuner og private om etablering av utleieleiligheter flere steder – for eksempel i Oslo, Bergen og Hamarøy. I slike samarbeid reduseres utbyggerens risiko ved hjelp av Husbankens grunnlån og tilvisningsavtaler, dvs. at kommunen i praksis sørger for en viss forutsigbarhet hva gjelder leieinntekter ved å henvise noen av sine målgrupper til boligene i utleieprosjektene (Sørvoll & Sandlie 2014). Det er selvfølgelig mulig å benytte slike avtaler som et virkemiddel for å hjelpe eldre med et visst hjelpebehov og begrenset økonomisk kapital.

Tilbyr NBBL og Boligprodusentenes medlemmer produkter tilpasset eldre?

Flertallet av respondentene i vår undersøkelse arbeider i virksomheter som tilbyr ett eller flere produkter som i større eller mindre grad er i tråd med vår definisjon av nøkkelbegrepet «velegnede boliger for eldre». I kapittel 1 definerte vi dette begrepet ved hjelp av stikkordene «god tilgjengelighet», «hensiktsmessig beliggenhet» og «mulighet til å bo hjemme og motta tjenester der».

Tabell 2.5: Tilbyr virksomheten produkter særlig tilpasset eldre? Flere svar er mulige. N=53.

	N	Prosent
Nye leiligheter med alle hovedfunksjoner (stue, kjøkken, toalett, bad, soverom) på ett plan	33	62
Universelt utformede småhus/eneboliger med alle hovedfunksjoner (stue, kjøkken, toalett, bad, soverom) på ett plan	13	25
Rehabilitering/ombygging av eneboliger og småhus	3	6
Rehabilitering/ombygging av leilighetsbygg	4	8
Etterinstallering av heis i leilighetsbygg der boligene er tilnærmet lik universell utformet	1	2
Etablering av leilighetskomplekser med fellesfunksjoner (eks. trimrom, fellesarealer, kjøkken, utleieleilighet etc.) velegnet for eldre	14	26
Rådgivning til eldre som ønsker å etablere bofellesskap eller borettslag/sameie med fellesfunksjoner	4	8
Nye sentrumsnære leiligheter i nærheten av sosiale møteplasser og servicefunksjoner	22	42
Utforming av universelt utformede utearealer velegnet for eldre og seniorer		
Andre produkter tilpasset eldre (spesifiser)	1	2
Tilbyr ingen spesielle produkter tilpasset eldre	12	23
Vet ikke	-	-

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Det er spesielt produktkategoriene «nye leiligheter med alle hovedfunksjoner på ett plan» og «nye sentrumsnære leiligheter i nærheten av sosiale møteplasser og servicefunksjoner» som går igjen i respondentenes svar. En del nevner også at de tilbyr nye småhus eller eneboliger med alle hovedfunksjoner på ett plan eller leilighetskomplekser med fellesfunksjoner rettet mot eldre. Respondentenes svar gjengitt i tabell 2.5 illustrer noen av de viktigste bidragene fra bolignæringen til det aldrende samfunnets boligtilbud. Nærmere bestemt bidrar noen av næringens produkter til realiseringen av omsorgspolitiske ambisjoner om at seniorer og eldre skal ta ansvar for egen boligsituasjon, sosiale nettverk og aktivisering (jf. Meld. St. 15 2017–2018. *Leve hele livet*). Flere tilgjengelige leiligheter med sentrumsnær beliggenhet

kan for eksempel gjøre det enklere for eldre å bo hjemme over tid, delta på fritidsaktiviteter og opprettholde sosiale relasjoner med venner og bekjente. Tilgjengelige leiligheter med fellesfunksjoner som café eller trimrom kan åpenbart fungere på lignende måte selv om de ikke har en spesielt sentral beliggenhet.

Boliger med fellesfunksjoner rettet mot seniorer og eldre?

På de neste sidene skal vi diskutere barrierer og suksesskriterier for etablering av boliger med fellesfunksjoner velegnet for seniorer og eldre på kommersielle vilkår. Som nevnt tidligere i rapporten, blir «private bofellesskaper» og det beslektede begrepet «boliger med fellesfunksjoner» ofte trukket frem som gode boligformer for eldre. Tromsø og Bergen er eksempler på store bykommuner hvor denne boligformen er på dagsordenen (Bergen kommune 2014; Tromsø kommune 2015). I en artikkel på *Nordnorsk Debatt* (*Nordlys* sine nettsider) gjør Heidi Bjøru og Kirsti Moslett Thunberg rede for bakgrunnen for Tromsø kommunes forsøk på å fremme privat utbygging av seniorboliger:

Gjeldende Boligpolitisk handlingsplan definerer privatfinansierte samlokaliserte seniorboliger som en «nøkkeltipe» bolig, fordi det er en forebyggende boform. Boligtypen ivaretar den sosiale dimensjonen med å bo gjennom å tilby møteplasser og sosialt fellesskap, av ulik grad. Slik kan boligtypen i seg selv tilby livskvalitet for beboerne og virke helseforebyggende. Samlokalisering av flere boliger kan også gi samfunnsmessig nytte den dagen det er behov for hjemmetjenester (Nordnorsk Debatt 12.10.2018).¹²

Noen politiske partier tar også til orde for å støtte bofellesskaper eller boliger med fellesfunksjoner tilpasset eldre i sine partiprogrammer.¹³ I Kristelig Folkepartis partiprogram settes for eksempel ønske om flere private bofellesskaper og fellesfunksjoner i sammenheng med idealet om et sosialt, aktivt, selvstendig og rikt liv for eldre:

¹² I Tromsø har det – slik jeg oppfatter det – også vært aktuelt å opprette sentrumslokaliserte seniorboliger i klynger sammen med andre befolkningsgrupper (Tromsø 2015). På den måten kan eventuelt eldre og seniorer bo i et blandet bomiljø og oppsøke kommunale og private møteplasser og fellesfunksjoner i byrommet.

¹³ <https://www.nbbl.no/eldreboliger> sett: 11.11.2018.

De fleste eldre ønsker å bo hjemme hele livet eller så lenge som mulig. Tilpasninger i egen bolig for å møte alderdommens behov kan være en løsning for å kunne bo hjemme lenger. KrF vil ha en innovativ tilnærming til utbedring av eksisterende boligmasse og utvikling av nye boformer. Alders- og demensvennlige boliger og områder skaper god livskvalitet for flere. Det bør etableres nasjonale støtteordninger gjennom Husbanken for dette behovet. Mange eldre bor alene og har behov for bofellesskap og generasjonsbolig. Det må stimuleres til bygging av flere boliger med service-funksjoner, lettstelte leiligheter, boliger og «seniortun», der beboerne kan ha fellesfunksjoner (Kristelig Folkeparti 2017-2021: 75).

Helt konkret tar Kristelig Folkepartis partiprogram til orde for «utvidede tilskuddordninger fra Husbanken til flere seniorboliger, herunder stimuleringsmidler til å bygge boliger i felleskap» (ibid.:76). Det minner om formuleringene i regjeringsplattformen til Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre fra januar 2018 (se innledning). Seniorhuset – et prosjekt startet av arkitekt Kjersti Nerseth som samarbeider med SINTEF og har mottatt tilskudd fra Husbanken – er et konkret eksempel på en aktør som forsøker å etablere bofellesskaper i tråd med idealet om trygge, aktive, sosiale og selvstendige liv for eldre. Ifølge Seniorhusets hjemmeside kjennetegnes deres boligmodell av følgende karakteristika:

- at boligens fysiske rammer legger til rette for et levende sosialt fellesskap
- at boligens fellesarealer er tilrettelagt for varierte aktiviteter
- at beboerne både har fullverdige private boenheter og eierskap i fellesarealer
- at boligen gjør det mulig å ta imot familie og andre gjester for overnattingsbesøk
- at boligen er tilrettelagt for at man kan bo hjemme selv om funksjonsevnen med årene kan bli nedsatt
- at boligen er tilrettelagt for installering av det nyeste innen hjelpemidler og omsorgsteknologi¹⁴

¹⁴ Sitert fra <http://www.seniorhuset.no/about.html> sett: 11.11.2018.

Seniorhusets boligmodell minner om grunnleggende prinsippene i for eksempel danske og svenske bofelleskaper rettet mot eldre, kjennetegnet av en kombinasjon av private boenheter for den enkelte og fellesfunksjoner og fellesaktiviteter (se for eksempel: Sandstedt & Westin 2015; Pedersen 2015). I praksis kan vi tenke oss mange forskjellige former for boligfelleskaper rettet mot seniorer og eldre med varierende grad av fellesfunksjoner og muligheter for å dyrke sosiale nettverk og aktiviteter sammen med andre. Et viktig skille går mellom boligtilbud som er velegnet for eldre, men åpen for beboere fra alle aldersgrupper, og boliger som er klausulert for godt voksne personer over for eksempel 40, 50 eller 65 år. Selvaagplusskonseptet er et eksempel på det første. Her er det ingen aldersbegrensninger. Doyén-prosjektet i Lørenskog er et eksempel på et boligprosjekt med fellesfunksjoner som har en eksplisitt aldersbegrensning. Ved oppstarten var det forbeholdt gruppen 50+ uten hjemmeboende barn (Schmidt mfl. 2013).¹⁵

Med støtte i diskursen på nasjonalt og kommunalt nivå er det grunnlag for å si at det er en utbredt forståelse at boliger med fellesfunksjoner kan bidra til å realisere både statens og individers ønsker. Det er en boform som er ment å gi trygghet, fellesskap, aktivitetsmuligheter og besparelser på offentlige omsorgsbudsjetter. Det store spørsmålet er imidlertid om private aktører evner og ønsker å gjøre sin del av jobben på kommersielle vilkår?

I hvilken grad etablerer norske aktører boliger med fellesfunksjoner velegnet for eldre og seniorer?

Danmark og Sverige er eksempler på land med en sterkere tradisjon for private boligfelleskaper. Spesielt Danmark trekkes ofte frem som et foregangsland for *cohousing* eller *bofællesskaber* i internasjonal litteratur. Ifølge Pedersen var det per 2015 omkring 250 boligfelleskap i Danmark forbeholdt seniorer og/eller eldre (Pedersen 2015:129; det nøyaktige tallet kan være høyere). I Norge er fenomenet langt fra like utbredt. Fra forskningslitteraturen og Atekst søk har vi identifisert en håndfull norske eksempler som er ulike, men som har det til felles at de har fellesfunksjoner (i større eller mindre grad) og forbeholdes/klausuleres og/eller markedsføres mot godt voksne grupper. Det gjelder for eksempel Doyens boliger i Lørenskog, Nesttunvannet Terrasse i Bergen, Selvaagplusskonseptet flere steder i landet

¹⁵ <https://www.rb.no/bolig/mange-vil-ha-seniorleiligheter-i-sarklasse/s/1-95-7003605> sett: 29.11.2018.

og boligbyggelaget Boris prosjekt på Romerike (Schmidt mfl. 2013; Bergen kommune 2014).

I vår spørreundersøkelse svarer 14 personer at de representerer virksomheter som produserer boliger med fellesfunksjoner velegnet for eldre og seniorer i «stor» eller «noen grad». Det utgjør 26 prosent av respondentene. Med tanke på at boliger med fellesfunksjoner er et nisjeprodukt i Norge bør dette regnes som et relativt høyt tall. Det bør understrekes at det store flertallet av respondentene som har svart «i stor grad», «i noen grad», «i liten grad» eller «ikke nå, men har konkrete planer om å begynne med det» sannsynligvis har ulike fenomener i tankene: fra fullskala bofelleskap med store fellesarealer til prosjekter med en ekstra leilighet for besøkende og/eller trimrom. Vi tror også man bør være litt varsom med å trekke bastante konklusjoner for hele universet av NBBL og Boligprodusentenes medlemmer basert på vår undersøkelse. Som tidligere nevnt, er det mulig at virksomheter som bygger boliger tilpasset eldre og seniorer er noe overrepresentert i undersøkelsen. På den annen side er det bare 14 respondenter eller kun 26 prosent som velger alternativet «Aldri, og har ingen planer om å begynne med det». Det indikerer at relativt få boligbyggelag og boligbedrifter utelukker boliger med fellesfunksjoner som aktuelle i fremtiden. Kanskje skyldes dette de demografiske utsiktene i årene som kommer: utbyggerne vet at det blir flere mennesker i de eldre årganger og en del av dem kommer også til å ha relativt stor kjøpekraft.

Den generelle konklusjonen må uansett være at det finnes en viss interesse blant utbyggere for produksjon av boligbygg med fellesfunksjoner velegnet for eldre og seniorer. Dette gjelder ikke bare i store byer. I en liten by som Mosjøen i Nordland (rundt 10 000 innbyggere) har for eksempel en privat aktør lagt ut et prosjekt med 25 leiligheter for salg. Prosjektet har sentral beliggenhet og fellesfunksjoner som lounge, treningsrom og mulighet for å innkvartere besøkende i et gjesterom/hotellrom (*Helgelendingen Pluss* 28.11.2018).

Tabell 2.6: I hvilken grad bygger virksomheten boliger med fellesfunksjoner (eks. trimrom, fellesarealer, kjøkken, utleieleilighet etc.) velegnet for eldre og seniorer (50+)?

	N	Prosent
I stor grad	5	9
I noen grad	9	17
I liten grad	13	25
Aldri, og har ingen planer om å begynne med det	14	26
Ikke nå, men gjorde det tidligere	1	2
Ikke nå, men har konkrete planer om å starte med det	9	17
Vet ikke	2	4
Totalt	(53)	100

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Barrierer og suksesskriterier for boliger med fellesfunksjoner

Hvorfor etableres det ikke flere private boligprosjekter med fellesfunksjoner i Norge etter dansk mønster? Hva er egentlig barrierene og suksesskriteriene for etablering av boliger med fellesfunksjoner velegnet for seniorer og eldre på kommersielle vilkår? Nedenfor skal vi drøfte ulike faktorer som eldre og seniorers boligpreferanser, bolignæringens perspektiver og preferanser, «distriktsperspektivet» og stat og kommune som medspiller og motspiller i bestrebelsene med å etablere levedyktige boligprosjekter med fellesfunksjoner.

Eldre og seniorers boligpreferanser: Vil de betale prisen for fellesfunksjoner?

Den representative undersøkelsen vi gjennomførte med assistanse av Kantar TNS i 2016 målte ulike aspekter ved seniorers (50–71 år) boligpreferanser (Sandlie & Gulbrandsen 2016).¹⁶ Selv om den største gruppen respondenter oppgav at de ønsket å bli boende i «nåværende bolig» hvis de ble pleietrengende, var det hele 24 prosent som oppgav at de foretrakk enten «til rettelagt bolig i bofellesskap etablert sammen med venner» eller «privat til rettelagt bolig/omsorgsbolig» med fellesareal. Det kan tolkes som en indikasjon på moderat, men likevel betydelige interesse for boliger med fellesfunksjoner blant denne aldersgruppen. Respondentene har riktignok svart på et spørsmål om hva de kunne tenke seg hvis helsesituasjonen endrer seg i fremtiden. Det betyr at deres svar ikke kan brukes som empirisk grunnlag for å si noe om hva de ønsker i dag (dvs. i 2016).

¹⁶ Disse tallene ble ikke analysert i Sandlie & Gulbrandsen 2016 og gjengis for første gang i denne rapporten.

Tabell 2.7: Andel som ville foretrukket ulike boformer dersom de ble pleietrengende.

	Prosent
Jeg vil bli boende i nåværende bolig	28
Privat tilrettelagt bolig/omsorgsbolig uten fellesareal	7
Privat tilrettelagt bolig/omsorgsbolig med fellesareal	14
Kommunal tilrettelagt bolig/omsorgsbolig uten fellesareal	4
Kommunal tilrettelagt bolig/omsorgsbolig med fellesareal	17
Tilrettelagt bolig i bofellesskap etablert sammen med venner	10
Ønsker ikke å flytte til noen form for tilpasset bolig	3
Annen boform	2
Vet ikke	15
N=	2234

Kilde: Kantar TNS 2016.

Den representative undersøkelsen fra 2016 viser også at relativt mange respondenter i aldersgruppen 50 til 71 oppgir at de er villige til å betale prisen for en rekke fellesfunksjoner. Så mange som 43 prosent oppgir at de er villig til å betale for trimrom, og nesten like mange nevner felles oppholdsrom og vaskerom som noe de er villig til å bekoste (se tabell 2.8 neste side). Resultater fra minst en annen undersøkelse viser også at en del seniorer kunne tenke seg å bo i leiligheter med fellesfunksjoner eller bofellesskap med mer eller mindre forpliktende krav til sosial omgang og felles aktiviteter i fremtiden. I Brevik og Schmidts landsdekkende studie av fremtidige eldres boligpreferanser oppgir respondentene ønsker om fellesfunksjoner på lignende nivåer som vår undersøkelse fra 2016. Også i Brevik og Schmidts undersøkelse er trimrom mest populært (Brevik & Schmidt 2005: 147–148).¹⁷

¹⁷ I Brevik og Schmidts landsdekkende undersøkelse gjennomført i 2004 ble det trukket et tilfeldig utvalg av 1900 personer født i 1926, 1931, 1936, 1941, 1946 og 1951. Det dekket folk i aldersspennet 53 til 78 år (Brevik & Schmidt 2005: 13).

Tabell 2.8: Andel personer mellom 50 og 71 år som ville vært villig til å betale for noen av de følgende felleslokaler i tilknytning til en fremtidig bolig. Prosent.

	Villig til å betale for	Ikke villig til å betale for	Vet ikke
Gjestehybel/-hybler	28	48	25
Felles oppholdsrom	39	41	20
Vaskerom	39	43	18
Selskapslokale med kjøkken	23	55	21
Trimrom	43	41	17
Badstue/boblebad	23	62	15
Svømmebasseng	27	59	14
Møterom	9	74	17
Datarom/kontor	11	73	16
Bibliotek/peisestue	22	61	17
Vinterhage	29	53	18
Hobbyrom/snekkerbod/verksted	28	55	17
Bar/pub	15	71	14
Kaffebar/kafeteria	27	56	17
Multimediarom	12	70	17

Kilde: Kantar TNS 2016.

Ifølge Brevik og Schmidt var videre interessen for bofellesskap som fremtidig boform stor i aldersgruppen 53 til 78 år i 2004. De konkluderer på følgende vis: «Undersøkelsen viser at det er stor interesse for bofellesskap. Dette er noe overraskende tatt i betraktning at bofellesskap som boform som nevnt trolig er lite kjent» (Brevik & Schmidt 2005: 138). Brevik og Schmidt hevder derfor langt på vei at det er et misforhold mellom den store interessen for bofellesskap blant seniorer og det beskjedne tilbudet av slike boliger på markedet:

Det tilbys få boliger på boligmarkedet i dag av typen bofellesskap. Vår studie viser imidlertid at det er stor interesse for en slik boform. Det kan derfor se ut som det foreligger betydelig miss-match mellom hva som tilbys i boligmarkedet i dag og hva eldre ønsker seg. Etterspørselen ser ut til å være større enn tilbudet (Brevik & Schmidt 2005: 145).

Etter vår oppfatning overvurderer imidlertid de to daværende NIBR-forskerne interessen for ulike typer bofellesskaper blant eldre. De slår for eksempel sammen kategoriene «har faste planer», «har vurdert dette» og «kunne ønske dette» i sin presentasjon av respondentenes svar. Det gir grunnlag for deres optimistiske konklusjoner om andelen seniorer «som i ulik grad er positive til ulike typer bofellesskap» (ibid.: 140). Ifølge Brevik

og Schmidt er litt over 20 prosent positive til å bo i leilighet «i bofellesskap med tilfeldige andre», og rundt 40 prosent positive til å bo i bofellesskap «med likesinnede» og «bofellesskap med venner som vi selv har etablert». Senere i rapporten kommer det imidlertid klart fram at de aller fleste som de betrakter som positive til bofellesskap har valgt den mest uforpliktende av de tre svarkategorien, dvs. «kunne ønske dette» (ibid: 139-141). Brevik og Schmidt har et poeng når de skriver at den lave andelen som svarer «faste planer» (1 prosent) «antakelig mest forklares ved at det knapt finnes slike boligtilbud i markedet i dag» (ibid.: 139). Det er rimelig å anta at tilbudet på markedet påvirker boligkonsumentenes preferanser og mulighetshorisont. På den annen side mener vi at resultatene i Brevik og Schmidts undersøkelse ikke bør tolkes som en sterk og intensiv interesse for bofellesskap kjennetegnet av private boenheter og fellesarealer.

Ytrehus og Fyhn (2006) konkluderer for øvrig nær sagt stikk motsatt av Brevik og Schmidt. Dette på tross av at de har analysert nøyaktig den samme spørreundersøkelsen som de to daværende NIBR-forskerne (jf. Ruud, Barlindhaug & Nørve 2013: 87). Ifølge Ytrehus og Fyhns Fafo-rapport viser spørreundersøkelsen «helt entydig at kollektive boligløsninger i eldre år har liten støtte. Få vil gå sammen med andre for på den måten å løse boligproblemer i eldre år» (Ytrehus & Fyhn 2006: 116; se også ibid.: 42-43; 47). Gitt resultatene i spørreundersøkelsen – både når det gjelder fellesfunksjoner og bofellesskap – er antagelig Ytrehus og Fyhns konklusjon for bastant. Kanskje undervurderer de også effekten av at bofellesskap da som nå ikke er et veldig kjent tilbud på boligmarkedet. Likevel gjør de rett i å understreke at seniorer flest oppgir at de ønsker å bli boende i sin egen private bolig (ibid. 2006).

Vi plasserer oss forutsigbart nok et sted mellom Brevik og Schmidts optimisme og Ytrehus og Fyhns pessimisme. Etter vår oppfatning indikerer tallene fra 2016 (Kantar TNS) at relativt mange seniorer mellom 50 og 71 år kan tenke seg å betale for en eller flere fellesfunksjoner. Det *kan* gi grunnlag for en viss optimisme hva gjelder mulighetene for å bygge og markedsføre bofellesskaper eller boliger med fellesfunksjoner for godt voksne grupper. Det bør imidlertid understrekes at et relativt stort flertall av respondentene svarer «ikke aktuelt» eller «vet ikke» på de fleste fellesfunksjonene vi spør om. Det er faktisk bare i ett tilfelle – nærmere bestemt kategorien «trimrom» – hvor andelen som er villig til å betale for tjenesten er høyere enn andelen som stiller seg avvisende.

Preferanser må heller ikke forveksles med praksis. Preferansene som formidles i spørreundersøkelser gir utbyggere en generell pekepinn om hvilke prosjekter det er mulig å selge, men en rekke tids- og stedsspesifikke faktorer vil påvirke den reelle interessen blant eldre boligkjøpere. Slike faktorer kan for eksempel være beliggenhet, krav til egeninnsats, prisnivå, planløsninger, utformingen av utearealer osv.

Bolignæringens perspektiver på boliger med fellesfunksjoner

Funnene og tolkningene til Brevik og Schmidt har vært kjent i over ti år, men likevel har det ikke kommet et skred av boligprosjekter med fellesfunksjoner for seniorer og eldre. Det kan selvfølgelig skyldes at utbyggere stoler mer på hva folk gjør (konkret markedsatferd) enn deres oppgitte preferanser. I tillegg er det en rimelig antagelse at profesjonelle utbyggere er mest opptatt av etterspørselens karakter i konkrete bydeler og boligområder (der hvor boligene skal selges) og mindre opptatt av data på aggregert nasjonalt nivå – mest mulig spesifikk informasjon er avgjørende for å «treffe markedet».¹⁸ Generelt baserer utbyggere seg på antagelser om konsumentenes preferanser i lokale boligmarkeder med utgangspunkt i en rekke kilder, som for eksempel innspill fra lokale eiendomsmeglere (noen ganger også ansatt hos store boligbedrifter som OBOS), prisutviklingen på omsatte leiligheter av ulik størrelse og standard og demografisk informasjon om husholdninger som kjøpte leilighetene oppført i tidligere byggeprosjekter. (jf. Kantar TNS 2018b; Nørve, Denizou & Knudsen 2006).

Tabell 2.9: Hva er (eventuelt) kunnskapsgrunnlaget for igangsetting og utforming av boligprosjekter markedsført mot segmenter av eldre og/eller seniorer (50–67 år)? Flere svar mulig. N=53

	N	Prosent
Informasjon fra lokale eiendomsmeglere	14	26
Demografiske analyser	16	30
Informasjon om kjøperne i tidligere byggeprosjekter	20	38
Informasjon fra interesserte kjøpergrupper	20	38
Forskningsrapporter	4	8
Fokusgrupper med representanter for eldre og/eller seniorer	7	13
Annet grunnlag (spesifiser)	4	8
Ikke noe spesielt grunnlag	1	2
Vet ikke	1	2

Kilde: Kantar TNS 2018b.

¹⁸ For å bruke et begrep benyttet av Nørve, Denizou & Knudsen (2006: 8) i en annen, men beslektet sammenheng.

Tabell 2.9 viser hva respondentene oppgir som kunnskapsgrunnlag for igangsettingen og utformingen av boligprosjekter markedsført mot segmenter av eldre og/eller seniorer mellom 50 og 67 år. Tabellen viser blant annet at 26 prosent av våre respondenter peker på «informasjon fra lokale eiendomsmeglere», 38 prosent nevner henholdsvis «informasjon om kjøperne i tidligere byggeprosjekter» og «informasjon fra interesserte kjøpergrupper», og 13 prosent oppgir «fokusgrupper med representanter for eldre og seniorer» som en del av kunnskapsgrunnlaget. Samlet sett viser disse svarene at lokalkunnskap og spesifikk informasjon om markedssegmentene «eldre og seniorer» oppleves som det sentrale kunnskapsgrunnlaget for virksomhetenes igangsetting og utforming av boliger markedsført mot godt voksne grupper. I tillegg er det 16 respondenter eller 30 prosent som viser til betydningen av demografiske analyser. Antagelig sikter de her til demografiske analyser av både lokal og nasjonal karakter. Utbyggere som bygger og markedsfører boliger rettet mot seniorer og eldre er selvfølgelig opptatt av at disse gruppene øker sin andel av befolkningen.

Minst like viktig som nasjonale trender er imidlertid utbyggernes kunnskap om aldersprofilen og preferansene akkurat der de etablerer sine boliger. En av våre informanter som planlegger et boligprosjekt med fellesfunksjoner rettet mot eldre, er for eksempel opptatt av den demografiske utviklingen og boligmassen i prosjektets omland. I prosjektets umiddelbare nærhet er det et meget stort segment av folk over 65 år som bor i gamle boliger. Det gir en viss trygghet for at de vil være mennesker som ønsker å flytte inn i moderne leiligheter med god tilgjengelighet.

I tabell 2.10 og 2.11 gjengir vi hva våre respondenter mener er de viktigste barrierene og suksesskriteriene for oppføring av leiligheter med fellesfunksjoner. Ikke overraskende er tilstrekkelig etterspørsel i markedet trukket frem av mange respondenter. 51 prosent av respondentene trekker frem svarkategorien «klart definert etterspørsel i markedet» som en viktig betingelse for bygging av boliger rettet mot eldre og seniorer. Videre peker 45 prosent av respondentene på utilstrekkelig etterspørsel i markedet som en faktor som taler mot å bygge slike boliger.

I lys av interessen for fellesfunksjoner som dokumenteres av Brevik og Schmidt og vår undersøkelse fra 2016 kan det siste virke som et overraskende høyt tall. Sannsynligvis har resultatet en tredelt forklaring. For det første er lokal betalingsvillighet viktigere enn forskningsrapporter basert på nasjonale data for utbyggernes vurderinger (se ovenfor; tabell 2.9). For det

andre er det ikke gitt at utbyggere bygger boliger med fellesfunksjoner selv om det eksisterer en kjøpevillig krets av seniorer og eldre. Teoretisk sett vil utbyggere bygge slike boliger hvis de mener at det finnes en etterspørsel som gjør dem mer lønnsomme enn alternativene. Hvis boligbedrifter vurderer andre boligtyper som mer profitable vil de velge disse alternativene isteden. Det betyr at selv om det finnes en etterspørsel etter boliger med fellesfunksjoner trenger ikke denne vurderes som «tilstrekkelig» av utbygger (Jf. tabell 2.11). For det tredje er det åpenbart stor forskjell på å svare på en spørreundersøkelse (og/eller skrive seg på en liste av interesserte kjøpere) og faktisk kjøpe en bolig. En informant forteller at det i utgangspunktet var stor interesse for et boligprosjekt med fellesfunksjoner rettet mot seniorer. Situasjonen endret seg imidlertid noe da prosjektet ble lagt ut for salg: mange trakk seg tilbake da de så hva det kostet. Informanten fremhever at betalingsvilligheten for fellesfunksjoner er variabel: det er langt fra alle som i praksis tar seg råd til å betale de 10–15 prosentene mer for en leilighet som er nødvendig for å finansiere fellesarealer.

Det er en kjensgjerning at leiligheter som er tilknyttet fellesfunksjoner – alt annet likt – vil være dyrere enn andre leiligheter. Fellesarealene er ikke salgbare i seg selv og utbygger må dermed fordele deres kostnader på de andre leilighetene. I tabell 2.11 ser vi at litt over halvparten av respondentene sa seg enig i at det er «vanskelig å forsvare bygging av fellesarealene og fellesfunksjonene økonomisk – det er mer lønnsomt å bygge en eller flere ekstra leiligheter». I et fulltekstsvår svarer en respondent at det nesten er «umulig å regne slike funksjoner inn i en salgspris på leiligheter. Det blir for dyrt». Fellesarealenes kostnader er altså etter alt å dømme en viktig årsak til at etterspørselen etter boliger med fellesfunksjoner er mindre enn det nasjonale holdningsundersøkelser kan tyde på. Disse kostnadene kan i noen tilfeller bidra til at eldreboligprosjekter ikke kommer lenger enn til planleggings- eller forsalgfasen. I et innlegg i *Oppland Arbeiderblad* sier den administrerende direktøren i Gjøvik og omegn boligbyggelag (GOBB), Tom Søgård, det på denne måten:

VI SKULLE også gjerne ha deltatt i et samarbeid der vi kan bygge boliger for eldre med fellesfunksjoner. Vi har de siste 3–4 årene forsøkt å lansere et par slike prosjekter, men de har blitt stoppet i utviklingsfasen. Årsak: Det er ikke mange nok av de eldre som er villig til å betale prisen det koster å bygge disse fellesfunksjonene (*Oppland Arbeiderblad* 13.08.2015).

En informant viser til at flere boligbyggelag har gjort samme erfaringer som GOBB. Mange boligbyggelag har forsøkt å realisere lignende prosjekter, men ikke lykkes pga. manglende etterspørsel, ifølge informanten.

Problemene knyttet til fellesarealenes kostnader har også konsekvenser for tomteakkvisisjon og beliggenhet. En informant som har erfaring med fenomenet fremhever at kostnadene knyttet til fellesarealer gjør det vanskeligere å få tak i velegnede tomter til en forsvarlig pris. Konkurransen med andre aktører i budrunder blir vanskelig å vinne. Utbyggere som ikke skal finansiere fellesarealer kan forvente høyere avkastning fordi de kan legge flere leiligheter ut for salg, og dermed har de også mulighet til å by mer for tomter:

Fellesarealene betyr ca. 2–3 leiligheter mindre å selge, og kostnaden må fordeles på alle som skal kjøpe. Det betyr dyrere leiligheter for kjøperne og begrenser hva det er mulig for oss å by for tomter. I en typisk budrunde på tomter kan det for eksempel være 15 budgivere, og det sier seg selv at aktører som kan selge 2–3 flere leiligheter har mulighet til å by mer enn oss.

Tomtetilgang kan på denne måten være en knapphetsfaktor for boligbedrifter som ønsker å etablere leiligheter med fellesfunksjoner. Ikke minst kan det bety at slike aktører må ta til takke med rimeligere tomter som ligger mindre sentralt enn det som er ideelt i et kommersielt perspektiv. I sin tur kan beliggenheten redusere prosjekters attraktivitet, og kanskje også hemme omsetningstakten og virke begrensende på andrehandsverdiene når boliger fra prosjektet etter hvert legges ut for salg.

Tabell 2.10: Hva er de viktigste politiske og økonomiske rammebetingelsene for bygging av boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre og/eller seniorer (50+)? Flere svar er mulige. N=53

	N	Prosent
Klart definert etterspørsel i markedet	27	51
Initiativ fra eldre selv som sikrer et visst antall kjøpere til prosjektene	12	23
Gunstige offentlige finansieringsordninger gjennom Husbanken (grunnlån etc.)	21	40
Akseptable og fleksible statlige krav og reguleringer	13	25
Andre betingelser (spesifiser)	1	2
Ingen bestemte betingelser	-	-
Vet ikke	1	2

Kilder: Kantar TNS 2018b.

Tabell 2.11: Hva taler mot å bygge boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre og/eller seniorer (50+)? Flere svar mulige.

	N	Prosent
Utilstrekkelig etterspørsel i markedet	24	45
Manglende initiativ fra interesserte kjøpere blant eldre og seniorer	13	25
Uforenlig med selskapets langsiktige forretningsstrategi		
Vanskelig for vår virksomhet å få lån i private banker	4	8
Vanskelig for vår virksomhet å få lån til gode nok betingelser i private banker		
Vanskelig å forsvare bygging av fellesarealene og fellesfunksjonene økonomisk – det er mer lønnsomt å bygge en eller flere ekstra leiligheter	29	55
Vanskelig å finansiere og organisere fellesarealer og fellesfunksjoner	17	32
For lite gunstige offentlige finansieringsordninger gjennom Husbanken	14	26
Statlige krav og reguleringer som plan- og bygningsloven (TEK2017)	9	17
Kommunal leilighetsnorm som krever et visst antall store familieleiligheter i alle nye prosjekter	4	8
Andre forhold (spesifiser)	1	2
Ingen spesielle forhold	3	6
Vet ikke	4	8

Kilde: Kantar TNS 2018b.

17 av dem som besvarte surveyen peker på at det er vanskelig å «finansiere og organisere fellesarealer og fellesfunksjoner». En av våre informanter fremhever at fellesarealene ikke fylles av liv og aktivitet av seg selv. Hvis ikke noen har ansvar for å sette i gang og administrere aktiviteter – som for eksempel en betalt husvert – kan fellesarealene bli en oppbevaringsplass for beboernes «skrot» snarere enn en kilde til felles glede. Problemet er selvfølgelig at slik profesjonell aktivisering må finansieres på en eller annen måte av beboerne. Det bidrar i sin tur til å gjøre boliger med fellesfunksjoner mer krevende å finansiere for eldre forbrukere. I tillegg til organiseringen og finansieringen av fellesarealene er det flere potensielle utfordringer knyttet til driftsfasen. Det gjelder blant annet «forgubbing», omsetningstakt og andrehandsverdier. Vi vet lite systematisk om slike utfordringer, men det er verdt å nevne at en informant viser til konkrete erfaringer med at aldersbegrensninger kan gjøre det vanskeligere å selge boliger i prosjekter med fellesfunksjoner. Mekanismene som kan forklare dette er per i dag ikke grundig analysert, men det kan være at potensielle kjøpere ikke ønsker å assosiere seg med gruppen «eldre». I tillegg kan noen frykte at innsnevringen av markedet som følge av aldersbegrensningen øker risikoen for å tape penger hvis boligmarkedet begynner å falle.

Noe overraskende er det egentlig ikke så mange respondenter som peker på betydningen av henholdsvis «akseptable og fleksible statlige krav og reguleringer» og «statlige krav og reguleringer». Det er en sterk indikasjon på at det ikke primært er slike krav og reguleringer som hindrer utbyggerne fra å satse på boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre. Likevel bør vi merke oss at fire respondenter peker på konkrete utfordringer knyttet til kommunale leilighetsnormer «som krever et visst antall store familieleiligheter i alle nye prosjekter». Siden 2007 har for eksempel hovedstaden hatt en leilighetsfordelingsnorm i bydelene i indre Oslo by. Denne veiledende normen ble revidert i 2013 og innebærer at minst 40 prosent av nye boliger i disse bydelene i regelen skal være over 80 kvm (Plan- og bygningsetaten 2016). Ifølge en av våre informanter kan denne normen skape problemer for utbyggere som vil etablere boligkomplekser med fellesfunksjoner. Informanten argumenterer for at normen ikke er tilpasset slike prosjekter fordi mange funksjoner her legges utenfor boligene, noe som forsvarer et lavere areal i de private leilighetene. Vår informant etterlyser derfor en erkjennelse av at eldreboliger er en særegen type bolig som krever unntak fra leilighetsnormen.

Gitt at mange respondenter mener det er økonomisk krevende å finansiere fellesfunksjoner, er det ikke merkelig at flere peker på henholdsvis gunstige «offentlige finansieringsordninger gjennom Husbanken» (tabell 2.10) og «for lite gunstige finansieringsordninger gjennom Husbanken» (tabell 2.11). Slik vi skal komme tilbake til nedenfor, er det mange utbyggere som mener det er nødvendig med mer offentlig drahjelp for å kunne realisere boliger med fellesfunksjoner for eldre i større skala på kommersielle vilkår. Det er klart at respondentene har en egeninteresse av å snakke for sin syke mor – offentlig støtte i en eller annen form kan bety høyere avkastning. På den annen side mener vi problemene flere utbyggere peker på – både i undersøkelsen og de kvalitative intervjuene – er reelle. Finansieringen av fellesarealer og tomtetilgang er for eksempel et problem for utbyggere som ønsker å bygge bofellesskaper for eldre i tråd med omsorgspolitiske målsettinger.

Det er imidlertid interessant at en del respondenter peker på betydningen av initiativ fra interesserte eldre kjøpergrupper. Tolv av dem som besvarte spørsmålet peker på dette som en viktig rammebetingelse for bygging av boliger med fellesfunksjoner for eldre. Initiativ fra en engasjert

krets kan redusere risiko for utbygger ved å fungere som et relativt trygt marked. Vi kjenner til konkrete eksempler hvor boligbyggelag ønsker å oppføre boliger for eldre etter slike initiativ nedenfra, som for eksempel Bori på Romerike (*Romerikes Blad Pluss* 07.08.2018). Sett fra utbyggers perspektiv kan initiativ nedenfra fungere som en positiv motvekt til utfordringene knyttet til boliger med fellesfunksjoner.

Aldersbegrensninger eller åpent for alle kjøpergrupper?

Slik noen informanter nevner, er det i utgangspunktet ikke økonomisk rasjonelt for utbyggere å begrense seg til en kjøpergruppe, for eksempel ved å klausulere boliger for personer over 40, 50 eller 60 år (eventuelt stille krav om at beboerne ikke kan ha hjemmeboende barn). Aldersbegrensninger gjør markedet mindre og begrenser prisen det er mulig å kreve. Det betyr at fellesarealene slik sett kan bli en ekstra byrde for prosjekter som kan være vanskelig nok å selge fra før. En løsning kan derfor være å ta bort alle aldersbegrensninger på prosjekter med fellesfunksjoner – det kan også ha den fordel at man unngår «rullatorlandsbyer» og får et mer blandet bomiljø. Da blir markedet for boligene større og dermed blir det også presumtivt mulig å by mer for tomter og satse på større prosjekter. To informanter fremhever at det er en stor fordel å ha mange leiligheter å fordele felleskostnader og driftskostnader på. En informant nevner 100 leiligheter og oppover som en ideell størrelse for seniorprosjekter med fellesfunksjoner.

En annen informant argumenterer for at folk ikke ønsker å assosiere seg med merkelappen «eldre». Informanten fremhever at selv om prosjekter markedsføres til gruppen 50+, kan det ofte være 60–70-åringene som kommer på visning. Mange ønsker ikke å kjenne på følelsen av at «jeg er gammel» når de er rundt 50, ifølge informanten. Rent kommersielt taler det for å etablere boliger med fellesfunksjoner som er velegnet for eldre, men åpen for alle aldersgrupper.

Samspill mellom private, staten og kommunene?

Ifølge en informant med erfaring fra boligutviklingsbransjen finnes det i dag overhode ingen rammebetingelser som tilsier etablering av boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre i stor skala. Vi har rett og slett ikke noen insentiver til å bygge for eldre på det ordinære markedet, ifølge informanten. Virksomheten informanten er ansatt i har gjort grundig research, men aldri

maktet å «lande» et eldreboligprosjekt. Ifølge informanten gjør kombinasjonen av aldersgruppebegrensning og fellesarealenes kostnader det umulig å forsvare etableringen av rene eldreboligprosjekter rent kommersielt. I tillegg bør et prosjekt rettet mot eldre ideelt sett tilpasses og tilrettelegges med velferdsteknologi. Velferdsteknologi er også kostnadsdrivende, presiserer informanten. Informantens virksomhet har i lys av denne vurderingen valgt å etablere et større leilighetsprosjekt med fellesfunksjoner som er åpen for alle grupper. Slik informanten påpeker, kan dette være en god løsning også for de mange seniorene og eldre som kjøper seg inn i prosjektet, spesielt med tanke på utfordringer med ensomhet blant eldre.

Når det er sagt mener informanten likevel at rene eldreboligprosjekter med fellesfunksjoner har noe for seg. I dagens situasjon er det imidlertid ikke kommersielt grunnlag for slike prosjekter i særlig stort omfang – selv om informantens virksomhet gjerne skulle etablert eldreboligprosjekter. – Vi har ingen insentiver for å utvikle slike prosjekter i dag, mener informanten. I likhet med representanter for boligbyggelagene (jf. ovenfor) etterlyser informanten derfor et større engasjement fra stat og kommune. Ifølge informanten kunne staten økt insentivene for private eiendomsutviklere til å bygge eldreboliger, for eksempel ved å utbetale investeringstilskudd til utvikler via Husbanken, samt akseptere fradrag for inngående mva. på oppføringskostnadene. Ut over dette viser informanten til at kommunen har ulike virkemidler, for eksempel kan de legge føringer for hva som skal bygges gjennom kommunalt tomt salg. En annen informant argumenterer for at mye hadde vært løst hvis kommunene hadde tatt ansvaret for tomtetilgangen. Hvis kommunene hadde klausulert attraktive tomter til boliger for eldre over for eksempel 50 år, fremhever informantene at det ville vært mye enklere å finne gode tomter til konkurransedyktige priser. Klausuleringen ville gjort tomtene mindre attraktive for mange aktører, noe som ville redusert antall budgivere og tvunget tomtetekostnadene ned, ifølge informanten.

Andre informanter savner også en mer aktiv stat. En informant sier at kommunene ikke vet sitt eget beste: de eier ikke helhetstankegang og er ikke opptatt av at heilstilskuddet, omsorgsbaser og fellesfunksjoner vil gi gevinster for omsorgstjenestene. En annen informant opplever at myndighetenes oppmerksomhet er rettet mot de sykeste eldre. De er positive til boligprosjekter rettet mot friske eldre, men gjør lite for å fremme det, ifølge informanten. Det samsvarer med tidligere forskning på kommunal eldreboligpolitikk: selv om

en del kommuner erkjenner sammenhengen mellom boligpolitikk og eldreomsorg, er eldreboligpolitikken generelt et felt med vage formuleringer og ubenyttede muligheter (jf. Schmidt mfl. 2013; Sørvoll, Martens & Daatland 2014; Sørvoll, Sandlie, Nordvik & Gulbrandsen 2016).

Hva er så potensiale for samarbeid mellom det offentlige og private om boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre? Tabell 2.12 viser at det store flertallet av virksomheter som har besvart vår survey oppgir at de er «svært interessert» eller «relativt interessert» i å bygge leilighetskomplekser med fellesfunksjoner rettet mot eldre kjøpergrupper hvis det offentlige hadde bidratt til å redusere den økonomiske risikoen. Det faktum at 44 respondenter eller hele 84 prosent av respondentene velger en av disse svarkategoriene er overraskende høyt. Resultatet bør ses i sammenheng med at mange respondenter og intervjuobjekter peker på at det er vanskelig å forsvare bygging av boliger med fellesfunksjoner for eldre på rent kommersielle vilkår. Den høye andelen som signaliserer interesse for bygging med offentlig støtte kan kanskje dels også forklares ved at det er relativt uforpliktende å tilkjenne positive holdninger i en undersøkelse, samtidig som virksomheter som er opptatt av boliger for eldre kan være overrepresentert i undersøkelsen.

Det er selvfølgelig også ganske enkelt å være åpen for samarbeid i teorien, men mye mer komplisert å få til konkrete samarbeid mellom offentlige og private aktører som fungerer for begge parter. En informant – som i teorien er positiv til samarbeid – sier at kommunen oppleves som treig og byråkratisk. Ifølge informanten er det viktig at kommune og bedrift spiller med helt åpne kort overfor hverandre: informanten legger vekt på at kommunen må respektere og forstå at private aktører trenger avkastning på sine investeringer for at et samarbeid skal kunne fungere.

Tabell 2.12: Hvis det offentlige hadde redusert virksomhetens økonomiske risiko ved utbygging – for eksempel i form av kjøp av leiligheter eller hjemmetjenestebase – i hvilken grad ville virksomheten vært interessert i å bygge leilighetskomplekser med fellesfunksjoner rettet mot eldre kjøpergrupper? Prosent

	N	Prosent
Svært interessert	22	42
Relativt interessert	22	42
Relativt uinteressert	3	6
Helt uinteressert	4	8
Vet ikke	2	4
Totalt	(53)	100

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Som vi tidligere har vært inne på, er det også uvisst i hvilken grad kommunene evner og ønsker å støtte private boliger med fellesfunksjoner for friske eldre med ordinære inntekter. Mens utbyggere kanskje har størst (kommerisiell) interesse for boliger rettet mot brede kjøpergrupper, kan kommunen vegre seg fra å støtte prosjekter som ikke er klart avgrenset til personer med et definert tjenestebehov. Fra tidligere forskning vet vi også at boliger for eldre kan falle mellom to stoler i kommunene: det er verken helse- og omsorgspolitik eller boligsosial politikk rettet mot vanskeligstilte grupper. Sammenlignet med en del sammenlignbare land eier norske kommuner for eksempel få tomter. I en slik situasjon kan det være vanskelig for kommunene å prioritere tomtsalg til prosjekter for friske og relativt kjøpesterke eldre: tomter til sykehjem og boliger for vanskeligstilte er en vrien konkurrent (jf. Sørvoll, Sandlie, Nordvik & Gulbrandsen 2016).

Nå som noen viktige forbehold mot de optimistiske prognosene for samarbeid mellom offentlige og private i tabell 2.12 er nevnt, bør det understrekes at resultatene fra vår survey indikerer at det finnes et ubrukt mulighetsrom for offentlig medvirkning til eldreboligprosjekter. Fra massemedia og informantintervju vet vi også at flere boligbyggelag og bedrifter ønsker å ta samfunnsansvar ved å bygge velegnede boliger for eldre som ikke lar seg realisere på rent kommersielle vilkår. Selvaag etterlyser for eksempel bedre offentlige lånebetingelser for å kunne realisere flere fellesfunksjoner og tjenestetilbud (som hjemmetjenestebaser) i nye boligområder (*Dagens Næringsliv* 30.04.2018). Slik en informant nevner, er det en mulighet å tilby grunnlån til boliger tilpasset eldre på lignende betingelser som grunnlån tilknyttet tilvisningsavtaler for utleieboliger. Hvis utbyggere får et gunstig grunnlån (med tanke på rente, avbetaling og lengde) til å bygge seniorboliger, kan deres motytelse for eksempel være å finansiere hjemmetjenestebaser og/eller fellesfunksjoner som ivaretar hensynet til sosialt fellesskap og bekjempelse av ensomhet blant eldre. En annen informant er positiv til å samarbeide med kommunen om hybridprosjekter, der for eksempel kommunen og informantens virksomhet kunne bygget noen leiligheter hver seg og spleiset på fellesarealene. Det kunne for eksempel vært offentlige omsorgsboliger i noen etasjer eller bygninger og privatfinansierte eldreboliger i andre etasjer eller bygg.

Hybridprosjekter av denne typen kan potensielt forene interessene til utbyggere og det offentlige: utbyggers kommersielle behov kan tilfredsstilles

gjennom adgang til å selge en del boliger uten aldersbegrensninger og offentlig bidrag til kostbare fellesarealer, mens kommunen får etablert omsorgsboliger i et blandet bomiljø med privat drahjelp.

Tabell 2.13: I hvilken grad virksomheten ville vært interessert i å bygge leilighetskomplekser med fellesfunksjoner rettet mot eldre kjøpergrupper, hvis det offentlige hadde redusert virksomhetens økonomiske risiko ved utbygging, etter virksomhetstype.

	Boligbyggelag	Annen privat bedrift	Alle
Svært interessert	74	24	42
Relativt interessert	26	52	42
Relativt uinteressert	-	9	6
Helt uinteressert	-	12	8
Vet ikke	-	3	2
N=	(19)	(33)	(52)

Kilde: Kantar TNS 2018.

Tabell 2.13 viser at det er boligbyggelagene som i størst grad er positive til å etablere leiligheter med fellesfunksjoner med en eller annen form for offentlig støtte. Dette kan tolkes som et uttrykk for at de fleste boligbyggelagene fortsatt ønsker å spille en rolle som et redskap i boligpolitikken hvis forholdene legges til rette av staten og/eller kommunene. Engasjementet til NBBL i eldreboligpolitikken er for øvrig meget stort¹⁹ – og reflekterer antagelig at boligbyggelagene betrakter boliger for eldre som et område hvor det er et potensiale for å forene samfunnsansvar med økonomisk avkastning. Det er også mulig at det er enklere for boligbyggelag – som ikke eies av aksjonærer som forventer avkastning på kort sikt – å bygge seniorboliger enn det det er for private bedrifter. Kim Nordli, informasjonssjef i Boligbyggelaget Nord (BoNord) er en av dem som har uttalt seg om seniorboliger på en måte det synes rimelig å tolke i denne retning:

Det er et interessant område, som i vi i fremtiden helt klart vil vurdere igjen. Det har aktualisert seg med økt fokus fra Tromsø kommune. Vi bygger for alle aldersgrupper, og som en *ideell utbygger* har vi bedre mulighet til å bidra samfunnsmessig til en slik utvikling [...] (Nordlys 21.04.2016; vår kursivering).

¹⁹ Se for eksempel: <https://www.nbbl.no/eldreboliger> sett:

Alle informantene deler ikke optimismen med tanke på samarbeid mellom offentlig og private aktører på eldreboligområdet. En informant med bakgrunn fra bolignæringen mener at det ikke vil hjelpe stort med offentlig understøttelse av boliger klausulert for eldre. Informanten har begrenset tro på offentlig-privat partnerskap. Bransjen må regulere seg selv, ifølge informanten. Informanten nevner for eksempel at klausulering for eldre kan redusere andrehåndsverdien. I likhet med andre vi har snakket med viser informanten til at fellesarealer ikke er salgbare arealer: mer generelt er det et stort press i byggemarkedet og de største aktørene utvikler egne prosjekter de ønsker å selge med en gang. Aktørene ønsker å bygge så kostnadseffektivt som mulig, og ivrer for reduserte krav til ulike boligkvaliteter som sportsbod osv. Det er ikke nok penger i generelle eldreprosjekter: det blir nisjeprodukter for de mest velstående, ifølge informanten. I forlengelsen av informantens analyse kan det hevdes at (litt) støtte fra det offentlige ikke vil utgjøre noen avgjørende forskjell for mange private aktører. For bedriftene er boligbygging forbundet med store investeringer – det tilsier en viss konservatisme. Det er effektivt å tilby noe man «vet» at man kan selge raskt til en pris som gir den nødvendige avkastning. Nye tilbud – som boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre – kan ha vanskelig for å vinne konkurransen med andre alternativer i en slik situasjon (Resonnementet er inspirert av litteraturen om boligpolitikk og stivhengighet, jf. Bengtsson & Ruonavaara 2010).

Etter vår oppfatning viser like fullt gjennomgangen av avisartikler i Atekst, informantintervjuer og våre surveydata (Kantar TNS 2018b) at det finnes et potensial for samarbeid mellom kommune, stat og bedrifter om å etablere boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre. Gitt utfordringer knyttet til finansiering av fellesarealer, driftskostnader, tomtetilgang og beliggenhet opplever mange private aktører at de trenger offentlig drahjelp for å kunne produsere slike boliger. Sett fra kommunenes perspektiv representerer private krefter en mulighet til å redusere kostnadene til eldreomsorg på sikt og bidra til eldrevennlig stedsutvikling med mulighet for trygghet, aktivitet og fellesskap. Når det er sagt krever stimulering av private eldreboligprosjekter at kommune og stat legger mer på bordet enn velmenende formuleringer i kommunale planer, partiprogrammer og regjeringserklæringer. Også i Danmark – hvor de som tidligere nevnt har en mye sterkere tradisjon for boligfelleskap enn i Norge – har stat og kommune på ulikt vis

støttet etableringen av boliger med fellesfunksjoner forbeholdt seniorer og/eller eldre (Pedersen 2015).

Vi har størst tro på at boligbyggelag og bedrifter som i utgangspunktet er orientert mot eldre og seniorers boligbehov kan gripe sjansen hvis det offentlige kommer sterkere på banen. I praksis vil ikke alle boligbedrifter kun ta hensyn til kortsiktige vurderinger av konsumentenes preferanser og betalingsvilligheten i markedet. Noen aktører, som for eksempel Selvaag og kanskje noen boligbyggelag, synes å posisjonere seg som tilbydere av boliger rettet mot eldre og andre grupper som etterspør tilgjengelighet, service og fellesfunksjoner (jf. Schmidt mfl. 2013; *Dagens Næringsliv* 30.04.2018). Det kan være et eksempel på en langsiktig markedsstrategi utarbeidet med tanke på veksten i antall eldre i årene som kommer. Hvis flere utbyggere tenker på denne måten, kan deres strategier fungere som en drivkraft i produksjonen av boliger velegnet for eldre. Boligbedrifter med en slik strategi kan også forsøke å påvirke konsumentene i eldrebølgens tidsalder gjennom reklame og attraktive prospekter (jf. Bjørnstad 2012).

Markedssvikt eller velfungerende marked?

Selv om det finnes et mulighetsrom for samarbeid om boliger for eldre mellom private og det offentlige betyr ikke det at et slikt samarbeid nødvendigvis er en god idé. Derfor bør vi spørre følgende spørsmål: I hvilken grad bør det offentlige legge til rette for boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre? Det er et normativt spørsmål som kan besvares med støtte i ulike teoretiske tilnærminger. Fra et økonomisk perspektiv (jf. Nordvik 2016) kan det argumenteres for at et velfungerende boligmarked frembringer akkurat det antall slike boliger som etterspørres i markedet. I teorien skal et velfungerende marked «fremskaffe boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet» (St. meld. 23 2003-2004: 6).

Det er imidlertid mulig å argumentere for at det relativt lave antallet boliger med fellesfunksjoner i Norge er et uttrykk for markedssvikt. På dette området kan markedssvikten for eksempel komme til uttrykk som negative eksternaliteter, som følge av at få sentrumslokaliserte boliger med fellesfunksjoner kan bety høyere offentlige utgifter til eldreomsorg og mindre trygghet, aktivitet og sosialt liv for eldre. Det kan kort fortalt hevdes at samfunnsgevinsten av boliger med fellesfunksjoner er så stor at det legitimerer offentlig intervensjon. Alternativt kan det argumenteres for at det

offentlige bør bidra til å redusere prisnivået på leiligheter i slike prosjekter, for eksempel ved å klausulere tomter i sentrale strøk, fordi det er til det beste for eldre og seniorers livskvalitet.²⁰ Dette er en paternalistisk begrunnelse for offentlige inngrep, dvs. at staten setter seg over konsumentsuvereniteten ved å påvirke forbrukernes valg på et marked i en bestemt retning.

Markedssvikt på dette området kan også henge sammen med utfordringer knyttet til produksjon av kollektive gode. Det ligger i selve ordet fellesfunksjoner at vi snakker om et fellesgode – et kollektivt gode. En sentral innsikt fra økonomisk velferdsteori er at det er vanskelig å finansiere både anskaffelser og drift av kollektive goder, uten bruk av makt eller andre koordineringsmekanismer (jf. Johansen 1965).

Et motargument mot offentlig støtte til private boliger med fellesfunksjoner er at de er goder som bare kommer et fåtall eldre til gode. Det kan spørres om hvorfor kommune og/eller stat bør prioritere flere relativt små private fellesskap – i form av boliger med fellesfunksjoner velegnet for eldre – fremfor større fellesskaper åpne for flere. Etter den boligsosiale vendingen på 1990- og 2000-tallet har idealet dessuten vært at boligpolitikken i Norge skal korrigere og supplere markedet (jf. Sørvoll 2011). Det innebærer at boligtilbud som bare kommer en avgrenset gruppe mennesker med ordinære- eller høye inntekter til gode ikke bør subsidieres verken direkte eller indirekte.²¹ Gitt at boliger med fellesfunksjoner først og fremst er et tilbud for seniorer og eldre i inntektsfordelingens høyere trinn – selv om slike boliger begunstiges med litt offentlig støtte – er dette et argument for at stat og kommune skal holde armlengdes avstand. Hvis samfunnsgevinsten av visse boligtyper vurderes som tilstrekkelig høy kan imidlertid det offentlige velge å se bort fra den boligsosiale vendingens idealer om selektiv støtte (kun) til vanskeligstilte. I et slikt perspektiv kan boliger med fellesfunksjoner være et aktverdig objekt for statlig bistand. Det gjelder spesielt hvis det er snakk om større prosjekter på for eksempel 100 eller 200 boliger. I slike

²⁰ Mot dette kan det hevdes at klausulering av tomter er en omstendelig og lite gjennomsliktig offentlig støtteform. Skal det offentlige subsidiere – og det finnes det gode argumenter for – kan det kanskje like gjerne synliggjøres som en pengeoverføring på et budsjett.

²¹ For enkelthetskyld ser vi her bort fra rentefradraget og den generelle underbeskatningen av boligeiendom. Dette er åpenbart skattepolitiske forhold som i størst grad begunstiger grupper med ordinære- og høye inntekter.

prosjekter vil det være god mulighet til å dekke behovene til ulike grupper: fra mennesker som har råd til å finansiere leiligheter og driftskostnadene helt selv til personer som kan leie en bolig eid av kommunen. Ikke minst vil det styrke argumentet for offentlig støtte om (i alle fall noen) fellesfunksjoner kan betjene en ikke-ekskluderende gruppe.

For å optimalisere samfunnsnyttene kan det likevel være at man bør tenke kreativt og overskride rammene for enkeltprosjekter med fellesfunksjoner. Kanskje er det mest hensiktsmessig for mange kommuner å legge til rette for fellesfunksjoner (trimsamlinger, danselokaler, rimelige kafeteriaer drevet av frivillige etc.) i byrommet, slik at de kan komme flest mulig eldre til gode? Eventuelt kan man støtte etableringen av privatfinansierte seniorboliger med god tilgjengelighet sentralt i kommunen – enten gjennom nybygging eller oppgradering – men organisere fellesfunksjonene slik at de kommer flest mulig til gode.

Småhus med alle funksjoner på ett plan

Småhus (rekkehus, eneboliger, tomannsboliger, firemannsboliger eller lignende) med alle hovedfunksjonene (stue, kjøkken, toalett, bad, soverom) på ett plan er en annen boligform som kan være velegnet for eldre. Før denne rapporten fantes det lite systematisk informasjon om utbygges tilgjengelighet til å oppføre slike boliger. Det manglet også empiriske studier av i hvilken grad kommunene stiller krav i reguleringsplanene om at småhus skal ha alle hovedfunksjonene på inngangsplanet. I Byggteknisk forskrift (TEK17) heter det at boenheter «i en bygning med krav om heis skal ha alle hovedfunksjoner på boenhetens inngangsplan. Inngangsplanet skal være tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse» (Direktoratet for byggkvalitet 2017: 8). Det innebærer at det ikke finnes noe krav i TEK17 om at småhus skal ha alle hovedfunksjonene på inngangsplanet. Kommunene har imidlertid adgang til å innføre særskilte bestemmelser i den retning. Det følger av at plan- og bygningsloven åpner for at lokale myndigheter kan bestemme «antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov».²²

²² Sitert fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/*#KAPITTEL_2-4-3 sett: 18.11.2018.

Kommunale bestemmelser om at alle småhus skal ha hovedfunksjonene på inngangsplanet kan være av stor betydning for tilgjengeligheten i boligmassen, som følge av at de utløser krav om «tilgjengelig boenhet». Det betyr at inngangsplanet skal være tilgjengelig for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Direktoratet for byggkvalitet 2017). Trondheim har blitt trukket frem som et eksempel på en kommune som har innført krav om at 30 prosent av småhusene skal ha alle hovedfunksjoner på inngangsplanet (Sørvoll, Martens & Daatland 2014; Sørvoll, Sandlie, Nordvik & Gulbrandsen 2016). I Trondheim kommunes boligprogram for perioden 2011 til 2014 ble innføringen av bestemte småhuskrav knyttet til et ønske om å øke antallet boliger med god tilgjengelighet utover minimumskravene i den byggetekniske forskriften:

Gjennom aktiv bruk av reguleringsbestemmelsene skal det legges opp til at flere boliger blir tilgjengelig, enn hva som følger av lovens minimumskrav. Det innføres krav om at reguleringsbestemmelsene for boligområder skal angi at minst 30 prosent av nye småhus - herunder eneboliger, to - til firemannsboliger, rekkehus og kjedehus - skal ha alle hovedfunksjoner (stue, kjøkken, soverom bad og toalett) på inngangsplanet og dermed bli tilgjengelige boenheter i samsvar med TEK10 (Trondheim kommune, Boligprogram 2011-2014: 9; kursivering fjernet fra originalen).

I Trondheim kommunes boligprogram knyttes det strategiske målet om å øke tilgjengeligheten i boligmassen blant annet til det aldrende samfunnets utfordringer: «Vi står ved starten av en eldrebølge, og dette gir utfordringer på mange samfunnsområder. [...] Rådmannen tilrår at det allerede nå tas et boligpolitisk grep for å sikre størst mulig grad av tilgjengelighet i nye boliger. En boligmasse som er tilgjengelig vil generelt sett være god for alle. Den gir samtidig fysiske rammer som bidrar til at så mange som mulig kan bli selvhjulpne» (ibid: 60-61).

I vår survey svarer omkring halvparten av respondentene, at de representerer virksomheter som bygger småhus med alle hovedfunksjonene på ett plan i «stor» eller «noen grad». Den resterende halvparten av dem som besvarte undersøkelsen fordeler seg hovedsakelig på svaralternativene «i liten grad» (23 %) og «aldri – virksomheten bygger ikke småhus» (19 %). Videre svarer 41 prosent at kommunene hvor deres virksomheter er aktive i «stor grad» eller «noen grad» stiller krav om at småhus skal ha alle hovedfunksjonene på ett plan. Det synes verdt å understreke at bare seks

respondenter svarer i stor grad. Ellers er det påfallende at hele 15 respondenter oppgir å ikke vite om kommunene har slike krav. I vår egen kommunesurvey er det hele 110 respondenter (75,9 %) som svarer «vet ikke» på spørsmålet om kommunen stiller krav til utformingen av nybygde småhus (tabell 2.16). Den høye andelen «vet ikke» i begge surveyene – og da spesielt i kommunesurveyen – indikerer sannsynligvis ikke bare at respondentene ikke har kunnskap til å svare på spørsmålet, men også at krav til småhus i reguleringsplanene er et relativt lite kjent og brukt virkemiddel.

Tabell 2.14: I hvilken grad bygger virksomheten småhus med alle hovedfunksjonene (stue, kjøkken, toalett, bad, soverom) på inngangsplanet?

	N	Prosent
I stor grad	11	21
I noen grad	15	28
I liten grad	12	23
Aldri – men bygger andre typer småhus	3	6
Aldri – men har konkrete planer om å starte med det	1	2
Aldri – virksomheten bygger ikke småhus	10	19
Vet ikke	1	2
Totalt	(53)	100

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Tabell 2.15: I hvilken grad stiller kommunene, hvor virksomheten er aktiv, krav om at alle hovedfunksjonene i nye småhus skal ligge på inngangsplanet?

	N	Prosent
I stor grad	6	11
I noen grad	16	30
I liten grad	12	23
Aldri	4	8
Vet ikke	15	28
Totalt	(53)	100

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Tabell 2.16 Har kommunene krav til hvor stor andel av nybygde småhus som må ha alle hovedfunksjonene på inngangsplanet?

	N	Prosent
Ja, tilnærmet 100%	2	1,4
Ja, 60-99%	2	1,4
Ja, 40-59%	1	0,7
Ja, 20-39%	4	2,8
Nei, ingen krav	26	17,9
Vet ikke	110	75,9

Kilde: Kanter TNS 2018a.

I utgangspunktet vil vi tenke at det er flest kommuner som stiller tilgjengelighetskrav til småhus utover TEK17 befinner seg i relativt sentrale strøk kjennetegnet av relativt velfungerende boligmarkeder med tanke på nybyggingsvolum og omsetningstakt. I slike kommuner med attraktive boligmarkeder vil det teoretisk sett være enklere å pålegge utbyggere særskilte krav og reguleringer. Kommuner som er mindre attraktive for utbyggere kan ønske å stille færre krav enn nabokommunene for å tiltrekke seg private aktører. Denne kommunekonkurransen (jf. Sørvoll 2016) kan føre til at det stilles færre krav til småhus i spredtbygde strøk med lite kommersiell boligbygging. Som følge av at urbane områder er mye bedre representert enn spredtbygde strøk i surveyen gir ikke vår undersøkelse grunnlag for bastante konklusjoner på dette punktet. Som forventet antyder imidlertid surveyen at det er mest vanlig at kommunene stiller krav til utformingen av småhus i byer med over 50 000 innbyggere (tabell 2.17). Tabellen nedenfor viser at litt over halvparten av respondentene som representerer virksomheter som er aktive i slike byer, svarer at kommunene «i stor grad» eller «i noen grad» krever at alle hovedfunksjonene i nye småhus skal ligge på inngangsplanet.

Tabell 2.17: I hvilken grad stiller kommunene, hvor virksomheten er aktiv, krav om at alle hovedfunksjonene i nye småhus skal ligge på inngangsplanet? Prosent. N=53.

	Stor by (over 50 000 innb)	Småby (under 50 000 innb)	Forstads-kommune til stor by	Forstads-kommune til liten by	Spredt-bygd	Annet sted
I stor grad	15	4	-	-	8	-
I noen grad	39	23	36	25	25	-
I liten grad	19	27	18	13	17	33
Aldri	4	12	9	13	17	-
Vet ikke	23	35	36	50	33	67
N=	(26)	(26)	(11)	(8)	(12)	(3)

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Det bør ikke konkluderes skarpt med støtte i våre to surveyer hva gjelder omfang av nyproduksjon og kommunale krav til småhus. Når det er sagt tyder surveyene på at krav til utformingen av småhus er et ukjent og ubrukt virkemiddel i mange kommuner. Surveyene indikerer også at det er uvanlig å stille absolutte krav til at småhus skal ha alle hovedfunksjoner på inngangsplanet: det er kun seks utbyggerrespondenter som svarer at kommunene stiller slike krav «i stor grad» (tabell 2.15). På den annen side tyder den relativt høye andelen som svarer «i noen grad», på at utbyggerne møter krav

til utformingen av småhus i kommunene fra tid til annen, kanskje i forbindelse med enkelte prosjekter.

Utbedring og ombygging: utfordringer, suksesskriterier og næringens kompetanse

De fleste boliger folk skal bli gamle i er allerede bygd. Denne setningen er nærmest en klisje i boligsektoren, men ikke noe mindre sann av den grunn. I lys av dette er det viktig at den eksisterende boligmassen i størst mulig grad oppgraderes og ombygges i tråd med den byggtekniske forskriftens krav til tilgjengelige boliger. Staten, kommunene, privatpersoner og private aktører kan med fordel kombinere kreftene på dette feltet.

I det som følger skal vi se nærmere på kompetansen til utbyggerne på rehabiliterings- og ombygningsfeltet, samt drøfte utfordringene og suksesskriteriene i oppgraderingsprosjekter i boligbyggelag og sameier. All den tid omfanget av den kommunale boligrådgivningstjenesten varierer blir private aktører særskilt viktig. I vår kommunesurvey (se kapittel 1 og 2) var det kun noe over 20 prosent av dem som besvarte spørsmålet som oppgav at deres kommune i «svært stor» eller «ganske stor» grad bedriver informasjonsarbeid rettet mot eldre som ennå ikke har et definert hjelpebehov med sikte på alderstilpasning av boligen. Ifølge vår kommuneundersøkelse er det enda mer uvanlig å drive utadrettet virksomhet overfor private aktører som utbyggere, borettslag og sameier på dette området. Kun omkring 15 prosent av kommunerespondentene svarer at de driver informasjons- og rådgivningsarbeid rettet mot private aktører med sikte på alderstilpasning av boliger i «svært stor» eller «ganske stor» grad (se tabell 2.18 og 2.19). Disse resultatene understreker at private aktører med fordel kan supplere kommunene som kontaktpunkter for privatpersoner, borettslag og sameier som vil utbedre sine boliger med tanke på økt tilgjengelighet.

Tabell 2.18. I hvilken grad driver kommunen informasjonsarbeid rettet mot eldre (60+) som ennå ikke har et definert hjelpebehov, med sikte på alderstilpasning av boligene deres?

	N	Prosent
Svært stor	6	4,1
Ganske stor	28	19,3
Ganske liten	52	35,9
Svært liten / ingen	20	13,8
Vet ikke	39	26,9

Kilde: Kantar TNS 2018a.

Tabell 2.19: I hvilken grad driver kommunen informasjons-/rådgivningsarbeid rettet mot private aktører (utbyggere, borettslag, sameier etc.) med sikte på alderstilpasning av boliger?

	N	Prosent
Svært stor	3	2,1
Ganske stor	19	13,1
Ganske liten	43	29,7
Svært liten / ingen	36	24,8
Vet ikke	44	30,3

Kilde: Kantar TNS 2018a.

Samlet sett er det noe under 50 prosent av respondentene som oppgir å representere bedrifter som har «svært stor» eller «ganske stor» kompetanse på rehabilitering av boligblokker eller småhus/større eneboliger. Kun henholdsvis sju og fem av dem som besvarte undersøkelsen oppgir å ha «svært stor» kompetanse på rehabilitering av henholdsvis småhus/større eneboliger og boligblokker. I tillegg er det henholdsvis 15 og 14 respondenter som svarer at de har «ganske stor» kompetanse, og det vitner tross alt om en relativt positiv selvvurdering det også.

Tabell 2.20: Hvor stor eller liten kompetanse har virksomheten på rehabilitering av ...? (antall i parentes). N=53.

	Svært stor	Ganske stor	Ganske liten	Ingen	Vet ikke
... småhus og større eneboliger	13 (7)	28 (15)	28 (15)	28 (15)	2 (1)
... boligblokker	9 (5)	26 (14)	28 (15)	30 (16)	6 (3)

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Tabell 2.21: Hvor stor eller liten kompetanse har virksomheten på rehabilitering av småhus og større eneboliger etter virksomhetstype. N=52

	Boligbyggelag	Annen privat bedrift	Alle
Svært stor	21	9	14
Ganske stor	37	24	29
Ganske liten	21	33	29
Ingen	21	33	29
N=	(19)	(33)	(52)

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Tabell 2.21: Hvor stor eller liten kompetanse har virksomheten på rehabilitering av boligblokker etter virksomhetstype. N=52

	Boligbyggelag	Annen privat bedrift	Alle
Svært stor	26	-	10
Ganske stor	53	12	27
Ganske liten	5	42	29
Ingen	5	46	31
Vet ikke	11	-	4
N=	(19)	(33)	(52)

Kilde: Kantar TNS 2018b.

Tabell 2.20 og 2.21 illustrerer at boligbyggelagsrespondentene samlet sett vurderer seg som mer kompetente enn representantene for andre private bedrifter. Nesten 80 prosent av boligbyggelagsrepresentantene oppgir for eksempel at de har «svært stor» eller «ganske stor» kompetanse på rehabilitering av boligblokker. Det er nærliggende å tolke dette som en konsekvens av at boligbyggelagene fortsatt er knyttet til mange borettslag som forretningsførere. Mange av disse borettslagene ble oppført i de første tiårene etter krigen og vil slik sett ha behov for rehabilitering. Slik sett kan det ha blitt skapt et marked for boligbyggelagene som rådgiver og utfører i rehabiliteringsprosesser. En boligbyggelagsinformant sier at styrene i de tilknyttede borettslagene søker flere råd knyttet til oppgradering enn før. Informanten fremhever at boligbyggelaget utreder rehabiliteringssakene, og deretter tar styrene i borettslagene stilling til boligbyggelagets utredning. Boligbyggelaget informanten representerer har slik sett den nødvendige kompetansen, ifølge informanten selv.

Utfordringer i rehabiliteringsprosjekter. Informanten peker imidlertid på andre utfordringer knyttet til rehabiliteringsprosjekter i borettslag: ikke minst er det mer krevende å få vedtatt omfattende utbedring innendørs enn utendørs. Mens igangsetting av utvendig vedlikehold og rehabilitering kun krever simpelt flertall på generalforsamling, kan hver enkelt andelseier i praksis stoppe større felles innvendige oppgraderinger, som for eksempel totalreoveringer av gamle baderom. Ifølge informanten er det to grupper som gjerne stanser innvendig rehabilitering: de som skal flytte og de som synes det blir for dyrt. Det illustrer at manglende betalingsvillighet kan fungere som en hindring for velegnede boliger for eldre. Ifølge Berg mfl. (2013) er etterspørselen etter leiligheter med god tilgjengelighet begrenset. Dette kommer også til uttrykk i form av manglende etterspørsel etter oppgradering av boligblokker, hevder forskerne. I «boligblokker med 3 etasjer og mer, er det flest yngre husholdninger uten barn (SSB 2001). Det er ventet at disse er i starten på en boligkarriere, har flytteplaner i nær fremtid og derfor ikke ser hensikten med kostbare utbedringer» (Berg mfl. 2013: 21). I sine fritekstsvaer antyder også noen surveyrespondenter at økte kostnader for beboerne er en av de største utfordringene knyttet til rehabiliteringsprosjekter. En respondent nevner for eksempel økte «felleskostnader, for unge nyetablerte og eldre med lave pensjoner» som en utfordring.

I sine fritekstsvar er noen respondenter også opptatt av at det er vanskelig å tilfredsstillere byggeforskriftene i TEK17 i oppgraderingsprosjekter. En respondent skriver at: «De største utfordringene ligger i å få boligene tilpasset dagens krav for universell utforming og tilgjengelighetskravene». En annen respondent går enda mer rett på sak og nøyer seg med å skrive: «Tilfredsstillelse av TEK17!!!». Andre respondenter nevner blant annet manglende offentlige tilskudd, «omstendelig søknadsprosess i ENOVA» og kommunale «krav og ulik behandling av forskjellige saksbehandlere i samme kommune». En respondent mener interessant nok at kostnadene knyttet til rehabilitering og ombygning av boliger er «marginalt lavere enn å bygge helt nytt og resultatet blir sjelden like bra mht. f. eks. planløsning siden man da er låst av eksisterende bærekonstruksjon».

Både en av respondentene i spørreundersøkelsen og en av våre boligbyggelagsinformanter er opptatt av forskjellene mellom sameier og borettslag. Ifølge begge er det langt enklere å gjennomføre større rehabiliteringsprosjekter i borettslag. Dette skyldes juridiske forhold knyttet til beslutningsregler og eiendomsform. I sitt fritekstsvar tar respondenten til orde for at det generelt «bør gjøres mer for å få motivert beboerne/styrene til å tenke mer helhetlig for å vedta ambisiøse oppgraderinger». Respondenten fortsetter sin argumentasjon med å peke på at «det er relativt enkelt å finansiere oppgraderingsprosjekter i borettslag, men det er en stor utfordring i sameier»:

I borettslag kan långiver ta pant i boligmassen, mens i boligsameier er boligmassen seksjonert ut på hver enkelt sameier. I praksis får fellesskapet da ikke lånt nok til en ambisiøs oppgradering, og det blir en mer «kladdvis» utførelse. I sameier hvor alle sameierne har meget god økonomi kan hver enkelt ta opp et lån eller betale kontant for en oppgradering, men det er ofte varierende grad av betalingsdyktighet blant beboerne slik at dette ikke lar seg gjennomføre de fleste steder (sitert fra en informants fritekstsvar på spørsmålet om «Hva om noe, kan gjøres for å øke kompetansen knyttet til rehabilitering og ombygging i norske boligbedrifter»).

I lys av dette kan det være en god tanke å gjennomføre en grundig utredning av styrkene og svakhetene ved sameie- og borettslagsformen – de to viktigste disposisjonsformene i norsk blokk- og rekkehusbebyggelse – som rehabiliteringsobjekter. Andre informanter etterlyser blant annet «offentlig

informasjon», «opplæring» og mer kunnskap om «byggningsfysikk og kost/nytte vurderinger ifht. ulike tiltak».

Private aktører og rådgivning av boligeiere, sameier og borettslag

Våre egne to surveyundersøkelser (se kapittel 1) indikerer at det er et behov for mer informasjon og rådgivning om større ombygginger og boligtilpasninger til borettslag, sameier og individuelle boligeiere. Det er påfallende at bare ca. 15 prosent av kommunene oppgir å bedrive informasjonsvirksomhet rettet mot boligbedrifter, borettslag eller sameier med sikte på alderstilpasning av boliger i nevneverdig grad (tabell 2.19). Videre oppgir bare rundt 23 prosent av kommunene at de bedriver informasjonsvirksomhet til eldre uten hjelpebehov med sikte på boligtilpasning i «svært stor» eller «ganske stor» grad (tabell 2.18). Samtidig vet vi at 53 prosent av respondentene mellom 50 og 71 år i NOVAs undersøkelse fra 2016 (Kantar TNS 2016) ga uttrykk for at deres bolig var «dårlig» (39 %) eller «svært dårlig» (14%) tilpasset en situasjon med bevegelsesvansker. Samlet sett tyder alt dette på at det finnes et rom og et marked for private rådgivningstjenester til boligeiere, borettslag og sameier knyttet til ombygging og boligtilpasning. Informantintervjuet gjengitt ovenfor og surveysvarene tyder på at en del boligbyggelag allerede fyller behovet for slik rådgivning for sine tilknyttede borettslag (tabell 2.21). Våre surveydata indikerer videre at det ikke nødvendigvis finnes et offentlig kontor eller instans den enkelte boligeier – eller styreleder i et borettslag eller sameie – kan henvende seg for å få kompetent rådgivning om boligtilpasning med tanke på alderdom. På den annen side er behovet for slike rådgivningstjenester også et behov det offentlige – for eksempel kommunene og aktører som Husbanken – kan fylle i større grad.

Husbanken er for øvrig en aktør som kan fungere som et virkemiddel for å øke og opprettholde kompetansen hos private bedrifter og boligbyggelag om ombygging og rehabilitering. I en av Husbankregionene vi intervjuet i hadde allerede Husbanken et tett samarbeid med distriktets boligbyggelag knyttet til boligkvalitet. Husbanken besitter for øvrig arkitekturfaglig kompetanse som er relevant for private aktører som ønsker å øke sin kompetanse på boligtilpasning og ombygginger med sikte på økt tilgjengelighet.

En særskilt distriktskontekst?

Finnes det særskilte utfordringer for boligbedrifter som stort sett gjennomfører sine prosjekter i distriktene? Mye tyder på det. I kommuner hvor det ikke finnes leiligheter med god tilgjengelighet fra før, finnes det heller ingen prissignaler eller manifestert etterspørsel utbyggere kan bruke til å forankre beslutninger om byggestart. Det bidrar til en selvforsterkende prosess der en boligstruktur dominert av eneboliger og store offentlige investeringer i omsorgsboliger og/eller sykehjem kan bli resultatet (Sørvoll 2016; Nordvik 2016). På den annen side kan distriktskommuner være en drivkraft og bidra til å bryte den onde sirkelen, ved å legge til rette for privat produksjon av universelt utformede leiligheter velegnet for eldre gjennom initiativ (via for eksempel anbudskonkurranser), økonomiske investeringer og informasjon om markedsmuligheter. I distriktskommuner hvor det er vanskelig å tiltrekke seg store boligprodusenter, kan det være mest hensiktsmessig for myndighetene å samarbeide med lokale næringsdrivende og stimulere dem til å ta et ansvar for kommunens boligstruktur (Sørvoll & Løset 2017).

I de to Sørlandskommunene Vegårshei og Iveland har for eksempel kommunen tatt initiativ og lagt til rette for privat oppføring av sentrumslokaliserte leiligheter velegnet for eldre. Ved på denne måten å se eldreomsorg og boligpolitikk i sammenheng kan de håpe på å dempe kostnadsøkningen i omsorgssektoren på sikt. Hvis eldre i økende grad kan motta tjenester i leilighetene som er oppført de siste årene betyr det – alt annet likt – et mindre behov for dyr institusjonsomsorg (Sørvoll & Løset 2017)

Avslutning: Oppsummering av svarene på problemstillingene

I dette kapitlet har vi diskutert bolignæringens bidrag til et boligmarked tilpasset omsorgspolitiske målsettinger og eldre personers preferanser og behov. Nedenfor følger en stilisert og forenklet oppsummering av kapitlets konklusjoner:

- Hvordan bidrar bolig- og byggenæringen til et boligmarked med velguede boliger som tilfredsstillende eldre og seniorers behov og preferanser? Hvordan bidrar bolig- og byggenæringen til å realisere den omsorgspolitiske målsettingen om at eldre skal bo så lenge som mulig i eget hjem og motta offentlige tjenester der? Bolig- og byggenæringen bidrar blant annet til disse formålene ved å produsere leiligheter med god tilgjengelighet i sentrumsnære områder. Det må imidlertid understrekes at svært få

av våre respondenter oppgir at eldre med «under gjennomsnittlig kjøpekraft» er en viktig målgruppe. På steder hvor bruktmarkedet ikke gir et godt tilbud til seniorer og eldre hva gjelder tilgjengelighet og beliggenhet, kan dette være et problem for både omsorgstjenestene og eldre personer.

- I hvilken grad bygger private bedrifter og boligbyggelag leilighetsbygg med fellesfunksjoner (eks. trimrom, fellesarealer, kjøkken, utleieleilighet etc.) velegnet for seniorer (50-67) og eldre? Hva er suksesskriteriene og barrierene for produksjon av slike boliger på kommersielt grunnlag? 23 respondenter (43 %) svarer at de produserer boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre og seniorer (50+) i «stor grad», «noen grad» eller har konkrete planer om å starte med det. Selv om respondenter med et særskilt engasjement for temaet «eldre og bolig» kan være overrepresentert i surveyen, illustrerer dette at det finnes en viss interesse for denne boligformen blant utbyggere. Våre informanter og respondenter er opptatt av at finansieringen og organiseringen av fellesarealene og fellesfunksjonene er en utfordring i boligprosjekter rettet mot eldre og/eller seniorer. Fellesfunksjonenes kostnader må fordeles på alle leilighetene i prosjektet, noe som gjør de dyrere enn andre og sammenlignbare leiligheter uten disse funksjonene. Som følge av denne kostnadsforskjellen er det mye enklere å tilkjenne (uforpliktende) interesse for boligprosjekter med fellesfunksjoner (jf. Brevik & Schmidt 2005; Kantar TNS 2018b), enn å faktisk forplikte seg som kjøper og medlem. Fellesfunksjonenes pris kan også ha konsekvenser for tomtetilgang og beliggenhet: i utgangspunktet kan kjøpere som ønsker å bygge ordinære leiligheter by mer for attraktive tomter enn bedrifter som ønsker å etablere boliger med fellesfunksjoner. Dette fordi den førstnevnte kjøperen kan regne med å selge flere enkeltleiligheter og dermed forvente høyere avkastning på sin tomteinvestering.
- Hvor stort er potensialet for samarbeidet mellom private og offentlige når det gjelder produksjon av leilighetsbygg med fellesfunksjoner velegnet for eldre? Det store flertallet av våre bedrifts- og boligbyggelagsrespondenter er «svært» eller «relativt» interessert i å bygge boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre kjøpergrupper hvis det offentlige hadde redusert deres risiko – for eksempel i form av kjøp av leiligheter til utleie for kommunens egne målgrupper. Det vitner om et visst potensial for samarbeid mellom kommunen og private aktører på dette området. På den annen side kan det være mange praktiske og ideologiske sperrer for vellykkede samarbeid om eldreboligprosjekter. Det er for eksempel uklart om mange kommuner i realiteten ønsker å støtte oppføringen av boliger til friske eldre med ordinære inntekter – på tross av det kan finnes en

samfunnsmessig begrunnelse for det. For mange kommersielle aktører kan nok også eventuelle aldersbegrensningen – og hva det kan innebære av risiko for tregere og mindre lukrative salg – uansett være en *deal breaker*. I lys av dette har vi mest tro på at private aktører som allerede har signalisert interesse for boliger med fellesfunksjoner kan være åpne for samarbeid med kommuner i bytte mot (litt) offentlig støtte i form av for eksempel leilighetskjøp, gunstig finansieringsordninger gjennom Husbanken eller spleiselag på fellesfunksjoner.

- I hvilken grad bør det offentlige støtte boliger med fellesfunksjoner rettet mot eldre eller seniorer på det ordinære markedet? Dette er et normativt spørsmål som kan angripes fra ulike synsvinkler. Ut i fra et økonomistisk perspektiv kan det hevdes at offentlig støtte ikke kan forsvares gitt at markedet til enhver tid fremskaffer det antallet boliger av denne typen det er etterspørsel etter på markedet. På den annen side er det mulig å argumentere for at det relativt lave antallet boliger med fellesfunksjoner i Norge er et eksempel på markedssvikt, fordi få sentrumsnære boliger av denne typen gir høyere offentlige utgifter og dårligere livskvalitet for eldre. Tilhengere av offentlige støtteformer til boliger med fellesfunksjoner kan slik sett argumentere med å vise til «markedssvikt» og «samfunnsnytte». Det kan imidlertid innvendes at offentlig støtte til boliger med fellesfunksjoner er i strid med den boligsosiale vendingens logikk om selektiv støtte til vanskeligstilte grupper. Som følge av at boliger med fellesfunksjoner kun er et tilbud til en avgrenset gruppe eldre med ordinære eller høye inntekter, bør det offentlige holde seg unna, ifølge denne logikken. En annen måte å si det på er at det gir mer samfunnsnytte per kommunale krone å støtte fellesfunksjoner i byrommet som så mange som mulig kan benytte.
- I hvilken grad bygger private bedrifter og boligbyggelag småhus med alle hovedfunksjonene på ett plan? Og i hvilken grad stiller kommunene krav om at alle nye småhus må ha disse funksjonene på ett plan? Vår survey (Kantar TNS 2018b) viser at rundt 50 prosent av respondentene svarer at de bygger småhus med alle hovedfunksjonene på ett plan i «stor» eller «noen» grad. Litt over 40 prosent av respondentene oppgir å representere virksomheter som er aktive steder hvor kommunene i «stor» eller «noen» grad stiller krav om at småhus skal ha alle hovedfunksjonene på ett plan. Den lave andelen respondenter som svarer «i stor grad» og den høye andelen som svarer «vet ikke» – både i kommune- og bedriftssurveyen vi har gjennomført – tyder imidlertid på at slike krav er et lite kjent og lite brukt krav i mange kommuner.

- I hvilken grad har bolignæringen kompetanse knyttet til rehabilitering og ombygging av boligblokker og eneboliger? Hva kan eventuelt gjøres for å øke denne kompetansen – og da spesielt med tanke på rådgivning av boligeiere? Hva er suksesskriteriene og barrierene for vellykkede oppgraderings- og ombyggingsprosjekter? Spesielt boligbyggelagene oppgir å ha relativt høy kompetanse på rehabilitering i surveyen. Samlet sett gir respondentene inntrykk av at det ikke er kompetansen som er hovedutfordringen i rehabiliteringsprosjekter. De peker på andre utfordringer som beboermotstand (økning av felleskostnadene), vanskelige lånebetingelser for sameier og utfordringer knyttet til etterfølgelse av kravene i den byggetekniske forskriften (TEK 2017). I lys av den variable bolig-rådgivningen i kommunene – som dokumenteres i vår kommunesurvey – kan det være grunn for det offentlige å legge enda mer vekt på å styrke kommunenes og private aktørers rolle og kompetanse som rådgivere for individer, borettslag og sameier i rehabiliteringsprosesser.

Referanser

Bengtsson, B. and H. Ruonavaara. 2010. "Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing". *Housing, Theory and Society*, 27(3): 193-203.

Berg, B. mfl. (2013). *Bakgrunnsrapport i REBO – bærekraftig oppgradering av boligblokker – med fokus på miljøvennlig energibruk og universell utforming*. SINTEF-notat 7/2013.

Bergen kommune 2014. Boligmelding 2014–2020.

Brevik, I. & L. Schmidt (2005). *Slik vil eldre bo. En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser*. NIBR, rapport 2005:17.

Bjørnstad, M. (2012). *Et hjem for alle? Universelt utformede leiligheter i et markedsføringsperspektiv*. Masteroppgave fra NTNU Trondheim.

Dagens Næringsliv 30.04.2018. «Ap vil ha eldrebølgjelp av private».

Departementene 2016. *Flere år – flere muligheter. Regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn*.

Direktoratet for byggkvalitet (2017). *Veiledning om tekniske krav til Byggverk*.

Hansen, T. (2002). *Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken*. Byggforsk, Prosjektrapport 319 – 2002.

Helgelendingen Pluss (28.11.2018). Flere salg tyder på at vefsningene har koplet inn kjøpslysta for et unikt boligkonsept: – Ballen har begynt å rulle.

Holm, A. (2008). *Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken. Med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag*. NIBR-rapport 23/2008.

Johansen, L. (1965). *Offentlig Økonomikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Krfs stortingsprogram 2017–2021. *Det handler om mennesker*.
- Meld. St. 15 (2017–2018). *Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre*.
- NBBL (2018). Byggestatistikk 2017.
- Nordahl, B. (2012). Kommunenes rolle i boligforsyningen. I B. Nordahl, (Red.) *Boligmarked og boligpolitikk*. Oslo: Akademika Forlag.
- Nordlys (21.04.2016). ER GOD BUTIKK – men likevel bygges det for få seniorboliger.
- Nordnorsk Debatt (12.10.2018). Seniorboliger - framtidsretta boligform med sosial bærekraft?
- Nordvik, V. (2016). Betraktninger om boligpolitikk for eldre: Et blikk gjennom økonomistiske briller. Kapittel i *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*. Oslo: NOVA rapport 11/2016.
- Nørve, S., K. Denizou & W. Knudsen 2006. *På veg mot universelt utformede boliger? Utviklingen belyst fra tilbudssiden i boligmarkedet*. Prosjektrapport 408 – 2006, Byggforsk.
- Oppland Arbeiderblad (13.08.2015). Et boligmarked for alle – er det mulig?
- Plan- og bygningsetaten (2016). Evaluering av bruk og effekt av leilighetsfordelingsnorm.
- Pedersen, M. (2015). Senior Co-Housing Communities in Denmark. *Journal of Housing For the Elderly*, 29:1-2, 126-145, DOI: 10.1080/02763893.2015.989770
- Politisk plattform (2018). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre*.
- Romerikes Blad Pluss (07.08.2018). Reinspikka diskriminering av folk med plassbehov.
- Ruud, M. E., R. Barlindhaug & S. Nørve (2013). *Fremtidige boligbehov*. NIBR-rapport 2013/25.
- Sandlie, H. C. & L. Gulbrandsen (2016). Eldres boligformue og boligvalg. Kapittel i *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Oslo: NOVA rapport 11/2016.
- Sandstedt, E., and S. Westin. 2015. “Beyond Gemeinschaft and Gesellschaft. Cohousing Life in Contemporary Sweden”. *Housing, Theory and Society*, 32(2): 131–150.
- Schmidt, L., A. Holm, T. Kvinge og S. Nørve (2013). *BOLIG+ Nye boligløsninger for eldre og folk flest*. NIBR-rapport 19/2013.
- St. meld. Nr. 23 (2003-2004). *Om boligpolitikken*.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*. Oslo: NOVA-rapport 16/2011.

Sørvoll, J. (2014). *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden 1960-1990 (1945-2013) – The Swedish deregulation of 1968 and the Norwegian Liberalization of the 1980s*. Oslo: PhD-dissertation, Faculty of the Humanities, University of Oslo.

Sørvoll, J. (2016). Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring – muligheter og begrensninger i norske kommuners eldreboligpolitikk. Kapittel i *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Oslo: NOVA rapport 11/2016.

Sørvoll, J. (2018). Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. Virkemidlenes effekter i det selektive, markedsstyrte og boligeierdominerte norske boligregimet. *Tidsskrift for boligforskning*, 1 (1), 45–66.

Sørvoll J., C. T. Martens & Daatland S. O. (2014). *Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene*. Oslo: NOVA-Rapport 17/2014.

Sørvoll, J. og H. C. Sandlie (2014). *Et velfungerende leiemarked? Profesjonell utleie og offentlig–privat samarbeid*. Oslo: NOVA-notat 4/14.

Sørvoll J., H. C. Sandlie, V. Nordvik, L. Gulbrandsen (2016). *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Oslo: NOVA report: 11/16.

Sørvoll, J. & G. K. Løset (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. Oslo: NOVA-rapport 3/2017.

Tromsø kommune (2015). Boligpolitisk handlingsplan 2015–2018. *Nok og riktige boliger, på rett sted*.

Trondheim kommune (2011-2014). Boligprogram 2011–2014.

Ytrehus, S. & A. B. Fyhn (2006). *Bufast, Bjørvika og Benidorm. Boligplaner og boligønsker for eldre år*. Fafo-rapport.

3 En mer eldrevennlig boligmasse? Betydningen av offentlige virkemidler

Betydningen av Husbankens tilskudd til tilpasning og andre virkemidler

I dette kapitlet analyserer vi svarene fra kommunesurveyen vi gjennomførte i samarbeid med KBL og med assistanse fra Kantar TNS (2018a). Formålet med analysen er å vurdere betydningen av Husbankens tilskudd til tilpasning og andre offentlige virkemidler for å frembringe tilgjengelige boliger velegnet for eldre. I tillegg drøfter vi betydningen av både kommunenes informasjonsarbeid overfor egne innbyggere og Husbankens informasjonsarbeid overfor kommunene for å stimulere til mer aldersvennlige boliger. Kapitlets problemstillinger kan oppsummeres på følgende måte:

- Hva er tilpasningstilskuddets virkninger for mottakerne:
 - a) Hvilken betydning har Husbankens tilskudd til tilpasning for mottakernes boligkvalitet og mulighet til å bli boende i egen bolig?
 - b) Hva er konsekvensene for de som får avslag på søknad om tilskudd med hensyn til boligkvalitet og mulighet til å bli boende i egen bolig?
 - c) Hva ville typisk vært konsekvensene for dagens tilskuddsmottakere om tilskuddet ikke hadde eksistert?
- Hva er betydningen av kommunale virkemidler som boligrådgivning og NAV-hjelpemiddelsentralen for eldre personers muligheter og motivasjon til å ta ansvar for sin egen boligsituasjon på det ordinære boligmarkedet?
- I hvilken grad bidrar ulike virkemidler og forhold (som eksempelvis Husbankens rådgivning, privat boligbygging, ulik boligøkonomiske virkemidler) til kommunenes arbeid med å legge til rette for velegnede boliger for eldre?

Det var til sammen 140 kommuner som svarte på kommuneundersøkelsen.²³ Det gir en svarprosent på rundt en tredjedel av kommunene. Respondentene

²³ Kommunesurveyen ble sendt til alle landets kommuner i samarbeid med KBL og med assistanse av Kantar TNS. Seks svar var uten kommunenavn og ble slettet. Åtte kommuner hadde svart to ganger, og ufullstendige svar ble konsolidert til ett svar per kommune. Se kapittel 1 for flere detaljer om kommunesurveyen.

representerer kommuner som er spredd utover (nesten) hele landet og som til sammen har 46 prosent av innbyggerne i Norge (Se kapittel 1 for flere detaljer om kommunesurveyen).

Innledningsvis i kapitlet presenterer vi noen oversiktstall for tilskudd til boligtilpasning, og respondentenes svar på noen mer generelle spørsmål som ble stilt for å avdekke kommunenes overordnede bruk av ordningen; mer spesifikt hvilke brukergrupper som dro nytte av tilskuddet, og hva ordningen typisk ble brukt til.

Tilskudd til boligtilpasning

Husbankens tilskudd til tilpasning av bolig er kanskje det fremste direkte virkemiddelet for å fremme boliger velegnet for eldre i den eksisterende boligmassen.²⁴ Tilskuddet skal «bidra til at personer med behov for tilpasset bolig får finansiering til å tilpasse sin bolig, samt øke tilgjengeligheten i boligmassen» (Husbankens retningslinjer 2017: 1). Husbanken viderefremidler tilskuddet til kommunene som skal gi det til «personer med nedsatt funksjonsevne og til eldre som ønsker å tilpasse boligen sin, slik at de fortsatt kan bo hjemme ved fremtidig nedsatt funksjonsevne (ibid.: 1).

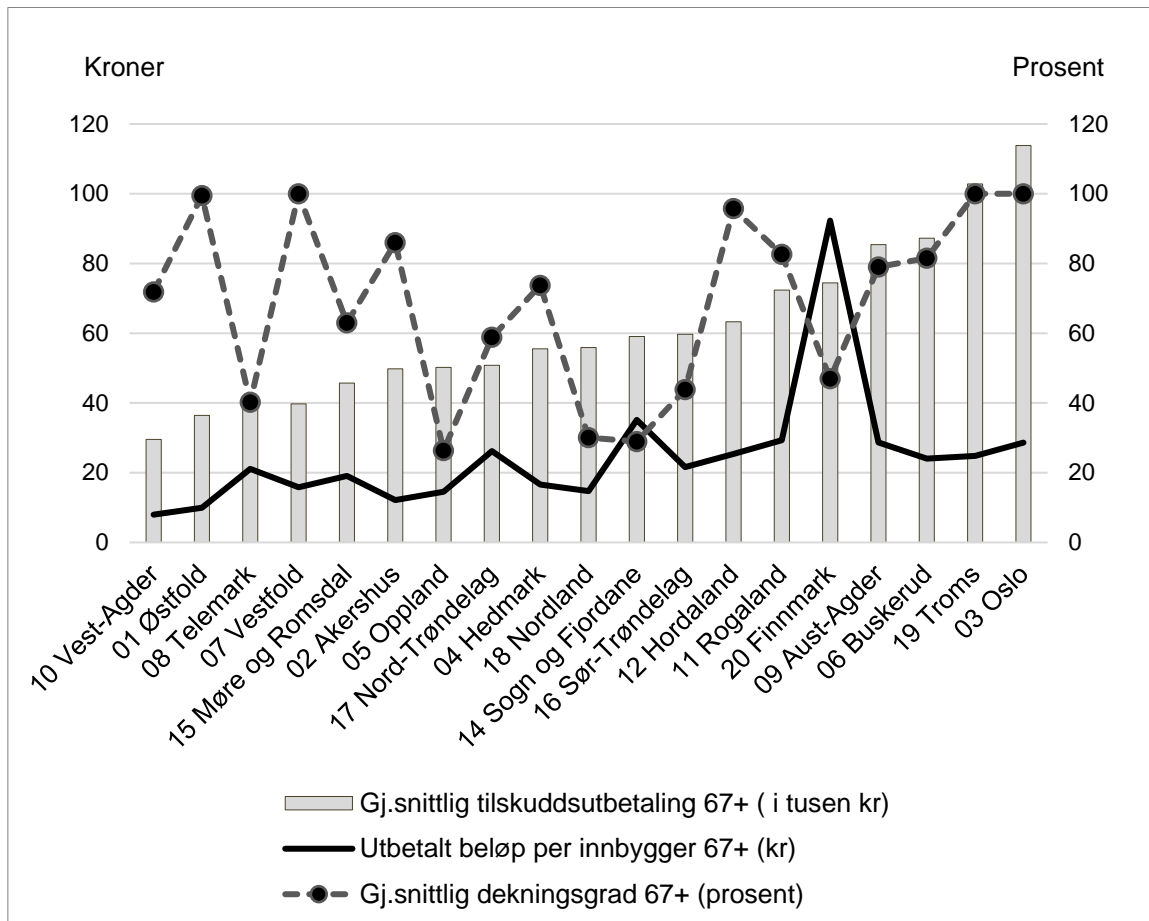
I 2017 ble det tildelt 967 tilpasningstilskudd til en samlet sum av nesten 96 millioner kroner. Av disse ble 269 tilskudd til en samlet verdi av 16,5 millioner kroner tildelt eldre over 67 år.²⁵ Bruken av tilskuddet har vært fallende de siste årene, ned fra 1 285 tilskudd til en samlet verdi av 118 millioner kr i 2015. For gruppen eldre over 67 år har bruken imidlertid vært svakt økende fra 16 til 16,5 millioner kr fra 2015 til 2017. Andelen tilskudd og beløp som tilfalt eldre over 67 år har også økt noe i samme periode, fra 24 til 28 prosent av antallet tilsagn og fra 14 til 17 prosent av det samlede tildelingsbeløpet. Det er imidlertid store geografiske forskjeller både i gjennomsnittlig tildelingsbeløp til gruppen 67+, gjennomsnittlig tildelingsbeløp

²⁴ I tillegg kan det søkes om tilskudd til utredning og tilskudd til prosjektering ved behov for boligtilpasning. Hver ordning har en øvre beløpsgrense på 20 000 kr per sak.

²⁵ Tall fra Husbankens statistikk. Det registreres ikke søkerkategori utover alder på søker. Søknader der en person er 67 år eller eldre er pårørende for en person med behov for boligtilpasning, vil dermed være inkludert i disse tallene.

justert for antall innbyggere 67+ og andel av den antatte tilpasningskostnaden som dekkes av det tildelte tilskuddet. I figur 3.1. viser vi de aggregerte tallene fylkesvis.²⁶

Figur 3.1. Utbetalte tilskudd til eldre 67+ for 2017 etter fylke.



Vi ser at gjennomsnittlig utbetalt tilskudd til boligtilpasning for eldre 67+ år varierer mellom 30 000 kr i Vest-Agder og 114 000 i Oslo (blå søyler; målt på venstre akse i tusen kroner). Kontrollert for antall innbyggere i aldersgruppen 67+, varierer gjennomsnittlig tilskuddsbeløp per eldre innbygger mellom 8 kr i Vest-Agder og 92 kr i Finnmark (grå linje målt på venstre akse). Til sist ser vi at dekningsgraden, dvs. den gjennomsnittlige andelen av tilpasningskostnaden som dekkes av tilskuddet, også varierer mye, mellom 26 prosent i Oppland og 100 prosent i både Østfold, Vestfold, Troms og Oslo (oransje stiplet linje målt på høyre akse). Rangeringen av fylker med hensyn

²⁶ Siden det kun var 18 kommuner som tildelte fire eller flere tilskudd til eldre 67+ i 2017, presenterer vi i stedet tallene fylkesvis.

til hvem som har tildeler mer eller mindre tilskudd, varierer altså litt etter hvordan man velger å måle tildelingspraksis. Hvis vi i stedet ser på gjennomsnittlig tilskuddsutbetaling for alle mottakere blir rangeringen enda en annen (ikke vist). Her ligger Finnmark lavest med 59 000 kr, mens Rogaland ligger høyest med 159 000 kr. Finnmark er det eneste fylket som i gjennomsnittlig gir høyere tilskuddsbeløp til eldre 67+, mens Aust-Agder, Troms og Oslo gir nesten like store tilskudd til eldre som til andre søkere. I de fleste fylkene gis det imidlertid i gjennomsnitt langt mindre tilskudd til eldre enn til andre grupper.

Vi innledet spørreundersøkelsen blant kommunene med å undersøke hvilke grupper som ble tilgodesett med tilskudd til boligtilpasning. Tabell 3.1. viser svarfordelingen blant kommunene. Vi ser at eldre med et definert behov for tilpasning er den klart vanligste gruppen som tilgodeses av ordningen, noe som også ble stadfestet i evalueringen fra 2011 (Asplan Viak og Agenda Kaupang 2011). Det er likevel «bare» 71,7 prosent av kommunene som har svart at dette er en prioritert gruppe for ordningen, mens man kanskje burde forvente at tallet burde ligge nærmere 100 prosent. Imidlertid kan det forholdsvis lave tallet forklare av at mange kommuner ikke tildeler tilskudd til boligtilpasning i det hele tatt – ifølge tall fra Husbanken for 2017 tildelte bare 57 prosent av kommunene tilskudd til boligtilpasning, og kun én av tre ga tilskudd til eldre over 67 år.²⁷ Vi har imidlertid dette som et eget svaralternativ, og i vår undersøkelse er det kun fire kommuner av 140 totalt som oppgir at de ikke tildeler tilskuddet slik at dette ikke kan være forklaringen. Videre ser av vi at unge uføre og barnefamilier (formodentlig med funksjonshemmede barn) er de gruppene som nest etter eldre med behov for tilpasning, tilgodeses i ordningen. Om lag 55 prosent av kommunene som svarte, oppga at disse gruppene ble tildelt tilskudd til boligtilpasning. En av våre intervjupersoner i Husbanken peker for øvrig på at barnefamilier har vært en prioritert gruppe i mange kommuner. En av våre kommuneinformanter fremhever at barnefamiliens behov for ombygging av egen bolig kan utløse relativt store tilskuddsutbetalinger. Når eldre får tilskudd dreier det seg mest om relativt beskjedne utbetalinger til mindre utbedringer, ifølge

²⁷ I Probas (2014) evaluering var det 61 prosent av kommunene som tildelte tilskudd til boligtilpasning.

informanten.²⁸ I de åpne svarene var det videre mange kommuner som kommenterte at ordningen var åpen for alle med behov for tilpasning av boligen, uansett alder og kategori.

Tabell 3.1. Tildeles Husbankens tilskudd til boligtilpasning til følgende grupper*

	N	Prosent
Unge uføre	81	55,9
Barnefamilier	80	55,2
Par uten barn	9	6,2
Enslige voksne uten barn	14	9,7
Aleneforsørgere	31	21,4
Eldre som allerede har et definert behov for tilpasning	104	71,7
Eldre som ønsker å gjennomføre en boligtilpasning for å forberede seg på alderdommen	48	33,1
Vi tildeler ikke tilpasningstilskudd	4	2,8

*Flere svar er mulig. N=140 kommuner totalt.

På den annen side er det påfallende få kommuner som svarer at de bruker ordningen på å tilpasse boligen til eldre som forberedelse til lavere funksjonsnivå i alderdommen, selv om Husbankens retningslinjer for tilskudd til tilpasning spesifikt åpner for dette (Husbanken 2017). Kun én tredel av kommunene oppgir at ordningen praktiseres slik. Gitt at én av hovedkonklusjonene i Probas evaluering av ordningen fra 2014 var at tilrettelegging av boligen uten praktisk bistand fra kommunen var altfor krevende for mange eldre, kunne det vært hensiktsmessig om flere tilrettela boligene sine for alderdommen på et tidligere tidspunkt i stedet for å vente til behovet for en tilpasset bolig melder seg for fullt. Tildeling av tilskudd til gruppen eldre med fremtidige tilpasningsbehov vil dermed kunne bidra til mer velegnede boliger for eldre og til at eldre evner å gjøre slike tilpasninger selv uten omfattende offentlig støtte.

Begrensede midler kan være en årsak til at kun 33,1 prosent av kommunerespondentene oppgir at de videreformidler tilskudd til «eldre som ønsker å gjennomføre en boligtilpasning for å forberede seg på alderdommen». Selv om det finnes en åpning for at personer med alminnelige inntekter kan motta tilskudd er ordningen fortsatt behovsprøvd. I en valg-situasjon preget av begrensede tilskuddsmidler og behovsprøving kan det

²⁸ Det er imidlertid viktig å ta høyde for at prioriteringer og praksis kan varierer mellom kommune til kommune og fra Husbankregion til Husbankregion.

være vanskelig for saksbehandlere å prioritere eldre i praksis – en gruppe som i seg selv ikke er en prioritert gruppe i den boligsosiale politikken. Ifølge en av våre informanter i Husbanken er det vanskelig for kommunene å prioritere grupper med ordinære inntekter; i praksis er vanskeligstilte målgruppen. Gitt den gunstige formuessituasjonen – inkludert boligformuesituasjonen – til mange norske seniorer og eldre (se kapittel 2), er det rimelig å tenke seg at en del personer over 67 år blir nedprioritert som følge av større økonomiske behov hos andre grupper. En av våre kommuneinformanter gir videre uttrykk for at behovsprøving er nødvendig også for å prioritere mellom ulike grupper eldre. Ifølge informanten er det i praksis umulig å si nei til en minstepensjonist og ja en eldre person med for eksempel 1,5 millioner på bok.

Når det gjelder hvilke tilpasninger som typisk gjøres ved hjelp av tilskudd til boligtilpasning, er det en overvekt av tilpasninger innomhus. Ikke uventet er utbedringer på badet det hyppigst oppgitte formålet, oppgitt av 69 prosent av kommunene, hvilket er i tråd med funnene i den nylig publiserte rapporten fra Vista Analyse og Agenda Kaupang (2018).²⁹ Dernest følger generell ombygging for å få plass til rullestol (60 prosent) og mindre tilpasninger (56 prosent) etterfulgt av ombygging for å få alle boligens hovedfunksjoner på inngangsplanet (58 prosent) og rullestolrampe utenfor boligen (35 prosent). Det er altså en blanding av både store og dyre tiltak og små og relativt enkle tiltak som får støtte. En av våre informanter fra Husbanken sier at eldre som oftest får relativt beskjedne tilskudd til mindre tilpasninger av baderom, fjerning av terskler etc. En kommuneinformant fra samme Husbankregion bekrefter dette bildet.³⁰

²⁹ *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig). Fysiske hindre i boliger – og tiltak for å fjerne dem. Rapport 2018/24.*

³⁰ Det er selvfølgelig ikke gitt at bildet er likt i alle regioner. Vi merker oss imidlertid at barnefamilier trekkes fram som en viktig gruppe for tilskuddet av minst tre informanter uavhengig av hverandre.

Tabell 3.2. Hvilket formål brukes tilskudd til boligtilpasning som oftest til*

	N	Prosent
Bygge rullestolrampe utenfor boligen	50	34,5
Installere heis eller trappeheis i boligbygg med flere etasjer	6	4,1
Installere trappeheis i private boliger uten alle hovedfunksjoner på inngangplanet	10	6,9
Bygge om eksisterende boliger for å få plass til rullestol	87	60,0
Bygge om/på for å få alle hovedfunksjoner på inngangsplanet	69	47,6
Bygge om/rehabiliterer bad	100	69,0
Bygge om/på en eksisterende bolig til generasjonsbolig	4	2,8
Mindre tilpasninger (fjerne terskler, skifte dører, fjerne dusjkabinett/badekar)	81	55,9
Annet – vennligst spesifiser:	16	11,0
Vet ikke	11	7,6

*Flere svar er mulig. N=140 kommuner totalt.

I de åpne svarene trekker kommunene frem at tilskuddet også brukes til å skifte vinduer eller til andre energieffektiviserende tiltak som å installere varmepumpe for å unngå vedfyring, som av flere blir nevnt som et hinder for at eldre kan fortsette å bo alene. Tilskudd til boligtilpasning brukes med andre ord til å løse et mangfold av små og store problemer.

Innledningsvis stilte vi også noen spørsmål for å avdekke hvor god oversikt kommunen generelt hadde over eldre personers boligsituasjon i kommunen, samt hva som er hovedutfordringene i realiseringen av målsettingen om at eldre skal bo i egen bolig lengst mulig.

Tabell 3.3. Kommunenes oversikt over eldre som må tilpasse boligen sin for å kunne bo der fremover.

	N	Prosent
Har god oversikt over alle	4	2,9
Har god oversikt over noen (f.eks. tjenestemottakere)	69	49,3
Har ingen oversikt	29	20,7
Vet ikke	38	27,1

Av tabell 3.3. ser vi at kun en håndfull kommuner oppgir at de har god oversikt over eldre personers tilpasningsbehov. Ikke overraskende er det fire små og presumtvt oversiktlige kommuner som oppgir at de har god kontroll over eldre personers boligsituasjon. Omtrent halvparten av respondentene oppgav at de hadde god oversikt over boligtilpasningsbehovet hos noen av de eldre, for eksempel blant tjenestemottakerne. Det kan reflektere manglende samarbeid og kontakt mellom bolig- og omsorgssektoren i mange kommuner.

Hvis kommunen bare har oversikt over tjenestemottageres boligsituasjon, er det heller ikke rart at kun en tredjedel oppgir å dele ut tilskudd til eldre uten et klart behov for boligtilpasning på kort sikt (tabell 3.1).

Én av fem kommuner oppgav at de ikke hadde noen oversikt over antallet eldre med behov for tilpasninger i boligen, mens de resterende kommunene (27 prosent) svarte at de ikke visste om kommunen hadde slik oversikt. Det første er en utfordring for samfunnets kollektive bestrebelser med å legge til rette for velegnede boliger for eldre i den eksisterende boligmassen. Kommuner uten oversikt over eldre personers behov for boligtilpasning kan få høyere omsorgsutgifter i fremtiden, gitt at manglende oversikt fører til større ressursbehov per eldre innbygger i framtiden. Den relativt høye andelen «vet ikke-svar» skyldes dels at mange respondenter (etter alt å dømme) har ansvaret for boligøkonomiske virkemidler rettet mot vanskeligstilte, og dermed ikke har sakkunnskap om eldre personers boligsituasjon.

I det neste spørsmålet ble kommunene bedt om å konkretisere hovedutfordringer for Eldres boligsituasjon, dvs. faktorene som gjør det vanskelig for dem å bli boende i egen bolig. Svarene er vist i tabell 3.4. Det er spesielt tre hovedutfordringer knyttet til Eldres mulighet til å bli boende hjemme i egen privat bolig: Dårlig fremkommelighet inne i boligene (terskler, trange døråpninger, små rom), manglende hovedfunksjoner på inngangsplanet og vanskelig utendørs adkomst (trapper e.l.). Godt over halvparten av kommunene hadde markert hvert av disse svaralternativene. Én av fire oppgav behov for generell oppgradering som en hovedutfordring, mens de resterende svaralternativene (fjerning av overflødige møbler, enkle grep i boligene og utrygge utearealer) kun ble trukket frem av mellom fem og 14 prosent av respondentene som en hovedutfordringen. Det sistnevnte står i kontrast til noen av svarene i den tidligere nevnte rapporten fra Vista Analyse og Agenda Kaupang (2018), der generell rydding og enkle grep ble nevnt som viktige for at eldre skal kunne bo hjemme lengre.

Forskjellene mellom svarene på vår kommunesurvey og Vista Analyse/Agenda Kaupangs rapport er trolig i stor grad et resultat av at det var ulike kategorier kommuneansatte som besvarte de to undersøkelsene. I de to konsultantselskapenes studie ble ergoterapeuter intervjuet om typiske case fra sin arbeidshverdag, mens respondentene i vår undersøkelse (etter all sannsynlighet) er kommuneansatte som i mindre grad er ute i feltet og derfor ikke

i like stor grad har førstehåndskjennskap til praktiske problemstillinger. Slik sett speiler de to studiene ulike sider av virkeligheten i kommunene.

I de åpne svarene i kommunesurveyen (Kantar TNS 2018a) ble det videre trukket frem at det var utfordrende at så mange eldre bodde avsides til, og ikke kom seg til butikken for å handle eller gjøre andre ærender. Den perifere beliggenheten til mange eldre personers boliger ble altså vurdert som utfordrende ikke fordi den medfører lange kjøreturer og stor tidsbruk for hjemmetjenestene, men fordi den fører til sosial isolasjon og vanskeligheter for kommunens eldre å benytte seg av servicefunksjoner og tjenester.

Tabell 3.4. Hovedutfordringer når det gjelder Eldres mulighet til å bli boende hjemme i egen privat bolig

	N	Prosent
Vanskelig utendørs adkomst til boligene (trapper e.l.)	73	52,1
Dårlig fremkommelighet inne i boligene*	86	61,4
Manglende hovedfunksjoner på inngangsplanet	78	55,7
Behov for fjerning av overflødige møbler for bedre fremkommelighet	7	5,0
Enkle grep i boligene (bedre belysning, kontrastfarger, fjerning av terskler, fjerne løse tepper)	20	14,3
Omfattende oppgraderingsbehov av boligen	35	25,0
Utrygge utendørsarealer (eks, manglende fortau, glatt/dårlig brøytet om vinteren)	16	11,4
Vet ikke	24	17,1

* Terskler, trange døråpninger, små rom etc. N=140 kommuner. Flere svar mulig.

Et viktig formål ved kommunesurveyen var å avdekke hvilken betydning tilskuddet har for boligkvalitet, og i hvilken grad det medfører at mottakere kan bli boende i sin bolig. Svarfrekvensen er vist i tabell 3.5. Vi ser at 77 prosent av kommunene svarer at tilskuddet har en stor og vedvarende effekt både for mottakernes boligkvalitet, og for deres mulighet til å bli boende i sin egen bolig. Det er litt vanskelig å vite hvordan «vedvarende» skal tolkes for tilskuddsmottakere som er i ulike ender av aldersfordelingen, men tallene gir uansett inntrykk av at tilskuddet utgjør en viktig og varig forskjell for dem som mottar det. Det bør videre understrekes at den «store og vedvarende effekten» det store flertallet av respondentene gir uttrykk for ikke bare gjelder for eldre personer. Sannsynligvis kan det forklare noe av svarfordelingen i tabell 3.5. Det er for eksempel lett å tenke seg at en barnefamilie som mottar tilskudd i forbindelse med en større ombygging, kan oppleve en stor og vedvarende effekt av tilskuddet, dvs. at de kan bli boende i mange år – kanskje tiår – i en bolig som er mye bedre tilrettelagt for deres behov.

Tabell 3.5. Hvilken effekt har tilskudd til boligtilpasning for boligkvalitet og mulighet til å bli boende i boligen.

	N	Prosent
<i>Mottakers boligkvalitet</i>		
Stor og vedvarende effekt	111	76,6
Stor, men kortvarig effekt	6	4,1
Liten, men vedvarende effekt	8	5,5
Ikke besvart/ikke relevant	4	2,8
Vet ikke	16	11,0
<i>Mottakers mulighet til å bli boende lengre i egen bolig</i>		
Stor og vedvarende effekt	112	77,2
Stor, men kortvarig effekt	10	6,9
Liten, men vedvarende effekt	5	3,5
Ikke besvart/ikke relevant	6	4,1
Vet ikke	12	8,3

N=140 kommuner.

Som oppfølging til hvordan tilskuddet påvirker mottagernes boligsituasjon, spurte vi om hva som ville vært konsekvensen dersom ordningen med tilskudd til boligtilpasning ikke hadde eksistert. Svarfrekvensene er gjengitt i tabell 3.6. Vi kan tolke dem som det nærmeste vi kommer en kontrafaktisk «effektevaluering» i denne sammenhengen (se kapittel 1). Det mest påfallende er den høye andelen som svarer at mottageren måtte flyttet til omsorgsbolig eller sykehjem hvis tilskuddsordningen ikke hadde eksistert. Hele 74,5 prosent av respondentene velger faktisk dette svaralternativet. Det tyder på at endringene som blir gjennomført med tilskuddet, er svært nødvendige for at noen av mottagerne skal kunne fortsette å bo hjemme. Tilsvarende er det svært få kommuner som svarer at bruker selv ville hatt midler til enten å selv tilpasse boligen eller flytte til en annen, privat bolig. Det tyder på at den økonomiske behovsprøvingen er streng og kanskje i overkant streng i henhold til oppmykningen i tildelingskriteriene i de senere år.

Tabell 3.6. Hva ville typisk vært konsekvensen for dem som har mottatt tilskudd til tilpasning, hvis ordningen ikke hadde eksistert?

	N	Prosent
De ville hatt midler til å tilpasse nåværende bolig	14	9,7
De ville hatt midler til å flytte til annen privat bolig	2	1,4
De ville vært uten midler til tilpasning, men fortsatt å bo på samme sted	89	61,4
De ville vært uten midler til tilpasninger, og ville etter hvert ha flyttet til en annen, rimeligere privat bolig	32	22,1
De ville ha flyttet til offentlig omsorgsbolig eller sykehjem	108	74,5
Vet ikke	12	8,3

N=140. Flere svar er mulig.

Det er ikke nødvendigvis bare de eldste tilskuddsmottagerne som måtte flyttet til sykehjem eller omsorgsbolig hvis ordningen ikke hadde eksistert, ifølge respondentene. Det kan også være at respondentene sikter til andre personer – som for eksempel barn og unge med nedsatt funksjonsevne – som de tenker måtte ha flyttet på institusjon hvis ikke boligen deres hadde blitt tilpasset. Resultatene i tabell 3.6 reflekterer også ordningens relativt høye grad av behovsprøving. Det er bare litt under 10 prosent som svarer at mottagerne ville hatt midler til å tilpasse sin egen bolig hvis tilskuddet ikke hadde eksistert. Over 60 prosent svarer videre at mottagerne ikke ville hatt økonomi til å gjennomføre tilpasninger selv, men fortsatt å bo samme sted. Det illustrerer både at tilpasningstilskuddet er en ordning som typisk blir gitt til personer med relativt svak økonomi, og at mange nok ville måtte bo i en bolig som var dårlig tilpasset deres behov hvis tilskuddet ikke hadde eksistert.

Den relativt strenge behovsprøvingen av tilskuddet gjenspeiles også i svarfrekvensene i tabell 3.7., som gjengir hva respondentene mener typisk skjer med dem som får avslag på sine søknader. Over 70 prosent svarer at personer som får avslag, selv har midler til enten å tilpasse sin nåværende bolig eller flytte til en annen (tilpasset) privat bolig. Altså er det slik at de som får avslag har bedre økonomi. En av våre informanter gir uttrykk for at eldre som får avslag har bedre økonomi og mindre boligproblemer enn andre søkere. I overkant av 30 prosent av kommunene svarer dessuten at personer med avslag ville ha fortsatt å bo på samme sted, men uten å foreta noen tilpasninger, hvilket kan bety at boligtilpasning også er mindre påkrevd. Til sammen kan man tolke dette som at mange som får avslag på sin søknad er i stand til å ivareta sine boligbehov selv, i hvert fall enn så lenge.

Tabell 3.7. Hva skjer typisk med boligsituasjonen til husholdninger som får avslag på søknad om tilpasningstilskudd?

	N	Prosent
De har midler til å tilpasse nåværende bolig	77	53,1
De har midler til å flytte til annen privat bolig	27	18,6
De er uten midler til tilpasning, men fortsetter å bo på samme sted	44	30,3
De er uten midler til tilpasninger, og flytter etter hvert til en annen, rimeligere privat bolig	11	7,6
De flytter til offentlig omsorgsbolig eller sykehjem	47	32,4
Vet ikke	27	18,6

N=140. Flere svar er mulig.

På den annen side viser vi i tabell 3.7 at vel en tredel av kommunene svarer at søkere med avslag vil måtte flytte til omsorgsbolig eller sykehjem, noe som kan bety at det er knapphet på midler i noen kommuner og det prioriteres hardt mellom ulike søkere som alle har behov for tilpasning. En av våre informanter gir uttrykk for at budsjettmidlene avsatt til tilskuddet burde økes. Da ville flere eldre fått gjennomført tilpasninger som ville gjort det enklere å leve, ifølge informanten. Dette synspunktet åpner for en alternativ tolkning av at litt over 30 prosent av kommunene oppgir at personer som får avslag fortsetter å bo på samme sted. Det kan være at det er mulig for dem å bli boende, men at deres bo- og livskvalitet er lavere enn den ville vært hvis de hadde fått innvilget tilskudd. For øvrig er det verdt å merke seg at det aktuelle svaralternativet presiserer at disse personene er «uten midler» til å foreta tilpasninger.

Hovedinntrykket fra de to foregående tabellene bekreftes i tabell 3.8. Denne tabellen viser hva kommunene oppgir som de typiske forskjellene mellom søkere som får tilsagn og avslag på søknad om tilskudd til boligtilpasning. Bedre økonomi er den viktigste forskjellen mellom dem som får avslag og tilsagn, og er angitt av 71 prosent av kommunene. Deretter følger at personer med avslag har bedre helse og mindre behov for boligtilpasning (39 prosent) og at de allerede bor i en mer tilpasset bolig (23 prosent). Utsagnene som antyder at saksbehandlerne skjeler til hvilken annen bistand personen kan få fra familie og omgangskrets når de avgjør hvem som skal få tilskudd til boligtilpasning eller ei, er oppgitt i bare en håndfull kommuner. Dette til tross for at forskere har funnet at tildeling av bistand fra kommunen når det gjelder f.eks. omsorgstjenester er sterkt påvirket av pårørendes tilstedeværelse og (antatte) bistandskapasitet (Holmås, Kjerstad & Monstad 2016).³¹

Tabell 3.8. Hva er typiske forskjeller mellom dem som mottar tilskudd til tilpasning og dem som får avslag?

De som får avslag, ..	N	Prosent
har bedre økonomi	103	71,0
bor allerede i mer tilpassede boliger	33	22,8
har bedre helse og mindre behov for tilpasning	56	38,6
har større nettverk av venner og kjente som kan hjelpe til	4	2,8
har mindre nettverk av venner og kjente som ivaretar deres interesser	1	0,7
Vet ikke	23	15,9

N=140. Flere svar er mulig.

³¹ Holmås, T. H., Kjerstad, E., & Monstad, K. (2016). Kommunale pleie- og omsorgstjenester – en studie av eldre med og uten nære pårørende.

I kommunerespondentenes åpne svar er det mange som påpeker at det ikke nødvendigvis er så store forskjeller mellom mottagerne av tilskuddet og de som får avslag. Det skyldes at det ikke finnes midler nok til alle. Spesielt søknader som kommer inn sent på året har en høyere sannsynlighet for å bli avslått fordi det ikke er midler igjen. Dette til tross for at Husbanken de siste årene har åpnet for at kommunene kan søke tilskuddsmidler også om høsten, nettopp for å unngå at kommunene avviser søknader fordi de har gått tom for midler.

Virkningene av Husbankens tilskudd til tilpasning – en oppsummering

Med utgangspunkt i kommunesurveyen kan det argumenteres for at Husbankens tilskudd til tilpasning er ett av mange virkemidler som har betydning for tilbudet av velegnede boliger for eldre. Dette illustreres av det faktum at et stort flertall av respondentene svarer at tilskuddet har stor og vedvarende effekt for mottagernes boligkvalitet og mulighet til å bli boende hjemme i egen bolig. Resultatene fra surveyen tyder også på at de aller fleste mottagerne har et reelt behov for boligtilpasninger de ikke kan gjennomføre eller finansiere ved bruk av egne ressurser. Kun litt under 10 prosent svarer at (alle eller noen av) dagens tilskuddsmottagere ville hatt økonomiske muligheter til å tilpasse nåværende bolig hvis ikke tilskuddet hadde eksistert.

En annen viktig problemstilling er om det finnes et udekket behov for tilskudd til tilpasning i befolkningen: I hvor stor grad får personer avslag som har et behov for boligtilpasning de ikke kan realisere ved hjelp av egne ressurser? Her peker svarene i kommunesurveyen i ulike retninger. På den ene side sannsynliggjør svarene at mange som får avslag er i stand til å tilpasse sin boligsituasjon til alderdommen eller andre livssituasjoner ved hjelp av egne økonomiske midler. På den annen side gir kommunesurveyen også grunn til bekymring. En tredjedel av kommunene gir uttrykk for at søkere som får avslag må flytte til en institusjon eller omsorgsbolig. Det kan bety at det må prioriteres mellom ulike grupper som alle har behov for boligtilpasning, i hvert fall i noen kommuner.

Det er videre interessant å merke seg at rundt 30 prosent av respondente vurderer det slik at personer som får avslag på søknad ikke har økonomiske ressurser til å foreta tilpasninger selv, men likevel blir boende i egen bolig. Dette resultatet kan tolkes på flere måter. I verste fall kan det bety at

noen personer som har fått avslag bor i hus som er lite egnet for deres behov, og som på kort – eller kanskje helst noe lenger sikt – betyr at de får et større hjelpebehov enn de ellers ville ha fått.

Til sist bør det nevnes at antallet avslag på tilpasningstilskudd er lavt. I 2017 registrerte for eksempel Husbanken kun 175 avslag over hele landet. Det betyr at det kan finnes en del personer som har behov for tilskudd som ikke søker – blant annet fordi noen kommuner kan ha informert sine innbyggere om ordningen i liten grad (jf. Proba 2014). En av våre informanter fra Husbanken mener videre at det varierer veldig mye hvor stor kjennskap folk og kommuner har til tilskuddet. Store kommuner i informantens region utnytter riktignok tilskuddet godt, ifølge informanten. I alle tilfelle er det et beskjedent antall mennesker som får avslag på tilskudd til tilpasning. Hvis kommunerespondentene hadde formelle søknader i tankene når de besvarte undersøkelsens spørsmål om dem som får avslag, gir de i så fall uttrykk for synspunkter om en meget liten gruppe i hver enkelt kommune. I praksis kan det selvfølgelig hende at respondentene også har hatt andre personer enn dem som formelt har søkt om tilskudd i tankene. Det kan for eksempel gjelde personer som har fått beskjed om at kommunen har gått tom for knappe tilskuddsmidler, eller personer som har fått uformell tilbakemelding om at det ikke er noe poeng å søke som følge av at de ikke vil bli prioritert.

Endelig reflekterer det lave antallet avslag at tilpasningstilskuddet er en forholdsvis liten støtteordning i det store bildet. I seg selv taler det for en viss tilbakeholdenhet når det gjelder både lovprisninger og svartmalinger av tilskuddets samfunnsvirkninger.

Boligrådgivning og andre kommunale virkemidler

Det andre store spørsmålet vi prøvde å finne svar på i kommuneundersøkelsen vår, er om kommunens rådgivnings- og informasjonsarbeid og andre kommunale virkemidler bidrar til flere tilgjengelige, velegnede boliger for eldre. Kommunene drive både informasjonsarbeid og rådgivning overfor sine innbyggere for å motivere dem til å gjøre boligtilpasninger som forberedelse til alderdommen. Noen kommuner forsøker også å jobbe aktivt opp mot utbyggere og borettslag/sameier for å få dem til å bygge eller rehabilitere tilrettelagte boliger for eldre.

Tabell 3.9. Kommunenes rådgivnings- og informasjonsarbeid overfor yngre eldre (60+) og private utbyggere/borettslag/sameier for å fremme alderstilpasning av boliger.

I hvilken grad driver kommunen informasjonsarbeid rettet mot eldre (60+) som ennå ikke har et definert hjelpebehov, med sikte på alderstilpasning av boligene deres?		
	N	Prosent
Svært stor	6	4,3
Ganske stor	28	20,0
Ganske liten	51	36,4
Svært liten / ingen	19	13,6
Vet ikke	36	25,7
I hvilken grad driver kommunen informasjons-/rådgivningsarbeid rettet mot private aktører (utbyggere, borettslag, sameier etc.) med sikte på alderstilpasning av boliger?		
	N	Prosent
Svært stor	3	2,1
Ganske stor	19	13,6
Ganske liten	43	30,7
Svært liten / ingen	34	24,3
Vet ikke	41	29,3

N=140 kommuner.

I tabell 3.9. viser vi svarfrekvensene for disse to påvirkningskanalene. Tallene viser at det er få kommuner som driver slik aktivitet – kun én av fire kommuner har informasjonsaktiviteter rettet mot eldre innbyggere som (per dags dato) ikke har et definert hjelpebehov, men én av seks driver informasjonsvirksomhet overfor utbyggere, borettslag og/eller sameier. Om lag halvparten oppgir at de har ganske liten eller ingen slik aktivitet. I kapittel 2 argumenterte vi for at den relativt begrensede kommunale rådgivningsaktiviteten indikerer et behov for økt aktivitet blant private og/eller offentlige aktører på dette området.

En forholdsvis høy andel (henholdsvis 26 og 29 prosent) av respondentene svarer at de ikke vet om kommunen driver med noen form for slikt informasjons- eller rådgivningsarbeid. Etersom spørreskjema i noen kommuner har blitt sendt til medarbeidere som ikke arbeider tett på tema aldersvennlige boliger, er det å forvente at en del respondenter svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. Det kan likevel tolkes som et uttrykk for at tema ikke er svært høyt oppe på agendaen i en god del kommuner. Hvis det var et tema som var prioritert ville nok kommunens ansatte ha visst om det, selv om de ikke arbeidet direkte med rådgivning knyttet til boligtilpasning og større rehabiliteringer selv.

Tabell 3.10. I hvilken grad muliggjør og motiverer følgende kommunale virkemidler eldre til å ta ansvar for sin egen boligsituasjon på det ordinære boligmarkedet.

		N	Prosent	
<i>Kommunal Boligrådgivning</i>	I svært stor grad	7	5,0	} 29,3
	I ganske stor grad	34	24,3	
	I ganske liten grad	42	30,0	
	I svært liten / ingen grad	16	11,4	
	Vet ikke	41	29,3	
<i>Husbankens tilskudd til tilpasning av egen bolig</i>	I svært stor grad	8	5,7	} 38,6
	I ganske stor grad	46	32,9	
	I ganske liten grad	52	37,1	
	I svært liten / ingen grad	14	10,0	
	Vet ikke	20	14,3	
<i>Husbankens grunnlån til utbedring</i>	I svært stor grad	1	0,7	} 8,6
	I ganske stor grad	11	7,9	
	I ganske liten grad	33	23,6	
	I svært liten / ingen grad	30	21,4	
	NA	1	0,7	
	Vet ikke	64	45,7	
<i>NAV-hjelpemiddelsentralen</i>	I svært stor grad	18	12,9	} 55,7
	I ganske stor grad	60	42,9	
	I ganske liten grad	14	10,0	
	I svært liten / ingen grad	4	2,9	
	Vet ikke	44	31,4	
<i>Plan- og reguleringsmyndigheten</i>	I svært stor grad	2	1,4	} 11,4
	I ganske stor grad	14	10,0	
	I ganske liten grad	31	22,1	
	I svært liten / ingen grad	15	10,7	
	NA	1	0,7	
	Vet ikke	77	55,0	
<i>Startlån</i>	I svært stor grad	18	12,9	} 35,0
	I ganske stor grad	31	22,1	
	I ganske liten grad	58	41,4	
	I svært liten / ingen grad	18	12,9	
	Vet ikke	15	10,7	

N=140 kommuner.

I tabell 3.10. fremgår det hvordan respondentene vurderer ulike kommunale virkemidler med hensyn til i hvilken grad de muliggjør og motiverer eldre til å ta ansvar for sin egen boligsituasjon på det ordinære boligmarkedet. Vi tenker oss at dette kan skje både ved at eldre oppgraderer egen bolig eller flytter til en mer lettstelt bolig – kort fortalt at de med mer eller mindre hjelp fra det offentlige tar grep for å gjøre sin egen boenhet velegnet.

Vi ser at det særlig er NAV-hjelpemiddelsentralen som trekkes frem som viktig for at eldre skal kunne ta ansvar for sin egen boligsituasjon. NAV-hjelpemiddelsentralen og – dermed virkemidlene institusjonen representerer – er markert av over halvparten av kommunene. Til tross for ordningens beskjedne økonomiske rammer, oppgir 39 prosent av kommunene at tilskudd til boligtilpasning i svært eller ganske stor grad bidrar til at eldre kan ta ansvar for sin egen boligsituasjon. I overkant av en tredel oppgir at startlånet bidrar i svært eller ganske stor grad til at eldre kan ta ansvar for sin egen boligsituasjon, hvilket tyder på at det i noen kommuner bygges omsorgsboliger organisert som borettslag eller andre fysisk tilrettelagte boliger som de eldre kan kjøpe med startlån. En av våre intervjupersoner fra Husbanken trekker for øvrig frem at en relativt stor kommune bruker startlån og andre virkemidler for å hjelpe innbyggerne med boligtilpasninger. (Det er riktignok ikke nødvendigvis eldre som er hovedmålgruppen for denne praksisen) Det betyr at startlån potensielt kan ha en viktig funksjon som virkemiddel i boligtilpasningens tjeneste.

Det er litt overraskende at kun 8,6 prosent av kommunene peker på Husbankens grunnlån til utbedring som et virkemiddel som muliggjør og motiverer eldre til å ta ansvar for egen boligsituasjon. En av våre intervjupersoner i Husbanken peker nettopp på at grunnlån til utbedring – i tillegg til startlån og tilskudd – brukes som et virkemiddel for boligtilpasning i regionen vedkommende kjenner godt til. Den lave andelen som nevner grunnlånet er et argument for at Husbanken bør informere enda mer om mulighetene dette lånet representerer. Intervjupersonen nevner imidlertid også at private banker finansierer alle prosjekter i noen distrikter. Det er positivt, ifølge informanten. I tråd med idealet om den moderne Husbanken som et supplement til markedet og fødselshjelper for gode prosjekter i kommunene, understreker intervjupersonen at «Husbanken selger løsninger, ikke lån».

Nesten 30 prosent svarer at boligrådgivning i regi av kommunen i svært eller ganske stor grad bidrar til at eldre selv kan ta ansvar for sin boligsituasjon. I kommunesurveyens åpne svar er det flere som oppgir at de foretar forebyggende hjemmebesøk hos kommunens eldre når disse fyller et sted mellom 75 og 80 år, eller gir uttrykk for at de innkaller til en kartleggings-samtale der helse og bolig er viktige tema. Andre har opprettet boligrådgivningsteam som går på befaring ved behov. Hjemmetjenesten eller ergo-/fysioterapi i kommunen bistår også med veiledning og informasjon til eldre

som trenger tilpasning av bolig. Flere oppgir at de arrangerer folkemøter eller temasamlinger om bl.a. bolig, eller at de deltar på ulike møteplasser for eldre for å informere om tilpasning av bolig og velferdsteknologi. Vi siterer en kommune som skriver (svaret er noe forkortet):

Viktigheten av at den enkelte selv må planlegge for sin fremtidig bo-situasjon er i fokus i en rekke sammenhenger. Tema ble også berørt i kommunes store boligundersøkelse (bl.a. var det spørsmål om i hvilken grad befolkningen har planlagt bolig mtp på at helsesituasjonen kan bli endret). Det er utarbeidet en egen info-brosjyre; 'Senior og klar for å skifte bolig'. Innledningsvis står det blant annet 'Noen kan også tro at når jeg blir gammel, så vil kommunen skaffe eldrebolig, eller at man må ha en kommunal bolig for å få hjelp i hjemmet. Slik er det ikke lengre'. Problemstillinger knyttet til fremtidig bo-situasjon er inkludert i det arbeidet som gjøres av en meget aktiv og utadrettet tjeneste som i vår kommune heter 'Helseveiledning for seniorer'. Dette gjøres i individuelle møter, men også ved innkalling til seminarer om aktuelle forebyggende forhold for seniorer er bo-situasjon alltid inkludert.

Det er tydelig at noen kommuner virkelig har tatt tak i denne problemstillingen og jobber aktivt både for å kartlegge boforhold, og for å få eldre selv til å ta ansvar for å planlegge sin bosituasjon. I tillegg bruker de tilgjengelige virkemidler til å tilpasse boligene for dem som trenger bistand. Andre kommuner signaliserer gjennom sine åpne svar at økonomiske virkemidler er viktige for at eldre tar ansvar for sin egen boligsituasjon på det ordinære boligmarkedet, for eksempel suppleringslån, bostøtte (statlig og kommunal), kombinasjon av startlån og tilskudd og reduksjon av kommunale avgifter. Andre igjen påpeker at leiemarkedet kan spille en viktig rolle gjennom å tilby tilrettelagte boliger. Noen kan tilby kommunale leieboliger til eldre, eller de har tildelingsrett på tilrettelagte utleieboliger eller prisregulerte omsorgsboliger i borettslag. I en annen kommune ble eldre utleieboliger oppgradert ved hjelp av lån og tilskudd, og kommunen inngikk også leieavtaler i nye boligprosjekter oppført av private utbyggere. De åpne svarene illustrer at kommunenes strategier og virkemidler for tilrettelegging av boliger kan være omfattende. Noe som i sin tur reduserer behovet for at eldre tilpasser sine boliger ved hjelp av egne ressurser.

I tabell 3.11. viser vi betydningen av ulike virkemidler og forhold for kommunens tilrettelegging av alderstilpassede boliger i det ordinære

boligmarkedet.³² Generelt er det NAV-hjelpemiddelsentralen og Husbankordninger som tilskudd til tilpasning, startlån og investeringstilskudd, samt rådgivning, informasjon og kompetanseoverføring fra Husbanken som trekkes frem som de viktigste faktorene. Rundt halvparten av kommunene svarer at disse virkemidlene i stor eller i noen grad bidrar til å fremme alderstilpassede boliger. Av disse er det faktisk tilskudd til tilpasning av bolig som flest respondenter (57 prosent) oppgir at fremmer alderstilpassede boliger. Dette til tross for ordningens begrensede rammer, og det faktum at den tilgodeser mange ulike brukergrupper. Det er mulig at så pass mange trekker frem tilskuddet fordi de har spesielt god kjennskap til dette virkemiddelet. Slik vi pekte på i kapittel 1, er det grunn til å tro at mange respondenter arbeide med tilskuddet og/eller andre boligøkonomiske virkemidler til daglig.

Når det gjelder hvorvidt markedskreftene sørger for at boligmassen blir mer aldersvennlig, svarer 37 prosent av respondentene at private utbyggere i stor eller noen grad fremmer dette målet gjennom å bygge alderstilpassede boliger. Videre er det rundt 30 prosent som svarer at ressurser og holdninger blant de eldre selv i stor eller noen grad fremmer mer alderstilpassede boliger i det ordinære boligmarkedet. I de åpne svarene bekreftes inntrykket av at boligmarkedet i stor grad ivaretar hensynet til Eldres boligønsker: «Eldre etterspør i økende grad tilpassede boliger i et marked som evner å tilpasse seg denne målgruppen». Her må man imidlertid skille mellom ulike deler av landet og ulike grupper eldre. I kapittel 2 viste vi at svært få utbyggere trekker frem eldre og seniorer med under gjennomsnittlige inntekter som en viktig målgruppe. I distriktskommuner kan det også være lite nyproduksjon av tilgjengelige boliger velegnet for eldre. Uten offentlig støtte – i en eller annen form – er mange distriktskommuner lite attraktiv for private boligbyggere (jf. Sørvoll & Løset 2017).

³² Mellom én og tre kommuner som har svart NA (= ikke relevant). Disse er inkludert i «Vet ikke»-kategorien.

Tabell 3.11. Betydningen av ulike virkemidler og forhold for kommunens tilrettelegging av alders-tilpassede boliger i det ordinære boligmarkedet.

		N	Prosent
<i>Husbankens tilskudd til tilpasning av egen bolig</i>	Fremmer i stor grad	20	13,8
	Fremmer i noen grad	62	42,8
	Verken fremmer eller hindrer	30	20,7
	Vet ikke	33	22,8
<i>Husbankens grunnlån til utbedring</i>	Fremmer i stor grad	5	3,5
	Fremmer i noen grad	27	18,6
	Verken fremmer eller hindrer	33	22,8
	Vet ikke	80	55,2
<i>NAV-hjelpemiddelsentralen</i>	Fremmer i stor grad	30	20,7
	Fremmer i noen grad	45	31,0
	Verken fremmer eller hindrer	15	10,3
	NA/Vet ikke	55	37,9
<i>Plan- og reguleringsmyndigheten</i>	Fremmer i stor grad	7	4,8
	Fremmer i noen grad	18	12,4
	Verken fremmer eller hindrer	30	20,7
	Hindrer i noen grad	2	1,4
	NA/Vet ikke	88	60,7
<i>Startlån</i>	Fremmer i stor grad	15	10,3
	Fremmer i noen grad	56	38,6
	Verken fremmer eller hindrer	41	28,3
	NA/Vet ikke	33	22,8
<i>Informasjon, rådgivning og kompetanseoverføring fra Husbanken</i>	Fremmer i stor grad	15	10,3
	Fremmer i noen grad	59	40,7
	Verken fremmer eller hindrer	18	12,4
	Vet ikke	53	36,6
<i>Plan- og bygningsloven</i>	Fremmer i stor grad	4	2,8
	Fremmer i noen grad	13	9,0
	Verken fremmer eller hindrer	30	20,7
	Hindrer i noen grad	3	2,1
	NA/Vet ikke	95	65,5
<i>Ressurser og holdninger hos de eldre</i>	Fremmer i stor grad	16	11,0
	Fremmer i noen grad	28	19,3
	Verken fremmer eller hindrer	19	13,1
	Hindrer i noen grad	13	9,0
	NA/Vet ikke	69	47,6
<i>Bygging av alderstilpassede boliger blant private utbyggere</i>	Fremmer i stor grad	24	16,6
	Fremmer i noen grad	30	20,7
	Verken fremmer eller hindrer	25	17,2
	Hindrer i noen grad	2	1,4
	NA/Vet ikke	64	44,1
<i>Husbankens investeringstilskudd for bygging og rehabilitering av sykehjem og omsorgsboliger</i>	Fremmer i stor grad	43	29,7
	Fremmer i noen grad	34	23,5
	Verken fremmer eller hindrer	16	11,0
	NA/Vet ikke	52	35,9

Ganske få kommuner trekker frem plan- og bygningsloven og plan- og reguleringsmyndigheten som viktige virkemidler i arbeidet med å legge til rette for alderstilpassede boliger på det ordinære boligmarkedet. Det er på en måte litt overraskende. I Sørvoll mfl. (2016) viste vi at noen relativt store kommuner brukte plan- og reguleringsmyndigheten til å legge til rette for tilgjengelige leiligheter velegnet for eldre i ulike kommunesentra. Når det er sagt er mange av respondentene antagelig administrativt plassert et stykke unna plan- og reguleringsansvaret i sine respektive kommuner (se kapittel 1). Den lave andelen som trekke frem plan- og reguleringsmyndigheten reflektere at plan- og bygningsloven gir norske kommuner relativt beskjedent handlingsrom i boligpolitiske spørsmål I Norge kan ikke kommunen bruke plan- og bygningsloven til å bestemme at visse boligområder skal forbeholdes rimelige «allmenne boliger», andre disposisjonsformer eller – for den saks skyld – et visst antall velegnede boliger klausulert for eldre (jf. Hanssen & Aarsæther 2018). Kommunenes begrensede makt kan bidra til å forklare hvorfor respondentene i relativt liten utstrekning betrakter plan- og bygningsloven og reguleringsmyndigheten som viktige virkemiddel i denne sammenheng.

Hele 53.2 prosent svarer at Husbankens investeringstilskudd er viktig for kommunens arbeid med å tilrettelegge for en boligmasse velegnet for eldre. Dette er et resultat det er vanskelig å tolke. Investeringstilskuddet for bygging og ombygging av sykehjem og omsorgsboliger er ikke et virkemiddel rettet mot det ordinære boligmarkedet. På den annen side kan det tenkes å fungere som en sovepute for kommunene: i den forstand at tilskuddet kan gi insentiver til å satse på offentlige boligformer isteden for rimeligere tiltak i den ordinære boligmasen. Det er imidlertid ikke en tolkning som deles av våre respondenter: det er ingen som svarer at investeringstilskuddet hindrer kommunen fra å fremme alderstilpassing av boliger på det ordinære markedet. Kanskje vi hadde fått et (litt) annet resultat om vi hadde formulert spørsmålet om manglende insentiver som følge av investeringstilskuddet mer direkte.

Husbankens betydning for kommunenes aktivitetsnivå for å fremme en mer eldrevennlig boligmasse

En av Husbankens viktigste oppgaver er å fungere som en kompetansebank og rådgiver for kommunene i boligpolitiske og boligsosiale spørsmål. Husbanken driver også et eget informasjonsarbeid rettet mot private utbyggere –

som for eksempel boligbyggelag. Tabell 3.11. viser at 51 prosent av kommunene mente at informasjon, rådgivning og kompetanseoverføring fra Husbanken i stor eller i noen grad fremmer kommunens tilrettelegging av alderstilpassede boliger i det ordinære boligmarkedet. I tabell 3.12. er det nærmere konkretisert på hvilke områder respondentene mener Husbankens påvirkningsarbeid øker kommunenes aktiviteter.

Tabell 3.12. Bidrar Husbankens rådgivning og informasjonsarbeid til kommunens aktiviteter på de følgende områdene.

	N	Prosent
Alderstilpasning og utbedring av eksisterende boligmasse		
Ja	59	42,1
Nei	11	7,9
Ikke relevant	36	25,7
Vet ikke	34	24,3
Bygging av nye alderstilpassede boliger		
Ja	60	42,9
Nei	9	6,4
Ikke relevant	31	22,1
Vet ikke	40	28,6
Rådgivning overfor seniorer/eldre med tanke på alderstilpasning av egen bolig		
Ja	35	25,0
Nei	18	12,9
Ikke relevant	34	24,3
Vet ikke	53	37,9
Bygging/ombygging av omsorgsboliger eller sykehjem til alderstilpassede boliger (via Husbankens investeringstilskudd)		
Ja	79	56,4
Nei	2	1,4
Ikke relevant	17	12,1
Vet ikke	42	30,0
Økt bruk av Husbankens tilskudds-/finansieringsordninger generelt blant de eldre		
Ja	53	37,9
Nei	22	15,7
Ikke relevant	17	12,1
Vet ikke	48	34,3
Areal- og reguleringsplanlegging med sikte på økt konsentrasjon av alderstilpassede boliger i sentrumsnære områder		
Ja	34	24,3
Nei	18	12,9
Ikke relevant	26	18,6
Vet ikke	62	44,3

Svarene viser at det i størst grad er for bygging eller ombygging av omsorgsboliger eller sykehjem at Husbankens rådgivning og informasjonsarbeid er viktig – 56 prosent av kommunene oppgir at Husbanken er en positiv pådriver på dette feltet. Det illustrer også at investeringstilskuddet – som fremmer bygging av offentlige boliger for eldre med større eller mindre pleiebehov – oppleves som et vel så viktig – og antagelig viktigere – virkemiddel enn ordninger som er utformet for å hjelpe eldre på det private boligmarkedet.³³

Når det gjelder bygging av nye, alderstilpassede boliger og alderstilpasset utbedring av eksisterende boliger svarer 42 prosent av kommunene at Husbankens rådgivning og informasjonsarbeid bidrar til dette. Vel 38 prosent svarte av Husbankens rådgivning og informasjonsarbeid bidro til økt bruk av Husbankens tilskudds- og låneordninger generelt blant eldre. De to feltene der Husbankens aktiviteter overfor kommunene hadde minst å si, var i kommunens eget informasjonsarbeid overfor eldre innbyggere og i areal- og reguleringsplanlegging for å øke konsentrasjonen av alderstilpassede boliger i sentrumsnære områder. Vel én av fire kommuner mente at Husbankens arbeid bidro til kommunens aktiviteter på disse to feltene. Generelt var det også i disse spørsmålene veldig mange respondenter som hadde svart «vet ikke», varierende mellom 24 og 44 prosent. Det overordnede inntrykket er imidlertid at Husbankens rådgivning og informasjonsarbeid overfor kommunene vurderes som en viktig pådriver for kommunenes arbeid med å fremme en mer eldrevennlig boligmasse, spesielt når de gjelder forhold knyttet til boligbygging og bruk av ulike tilskudds- og låneordninger.

I en av våre informantintervjuer med representanter for Husbanken, ble det fremhevet at Husbankens ulike regionkontor har jobbet ulikt i spørsmål knyttet til boligkvalitet og tilgjengelighet på boligmarkedet. Det ble blant annet vist til at en region har arbeidet tett opp mot boligbyggelagene i slike spørsmål. Vi har imidlertid ingen presise holdepunkter for å si hvordan ulike strategier og satsinger i Husbankens regionkontorer har påvirket kommunenes surveysvar.

³³ I kommunesurveyen var alternativet «ombygging/bygging» av sykehjem noe klønete formulert. Som det blir vist i tabell 3.12 hadde det en henvisning til fremskaffelse av «alderstilpassede boliger». Det er selvsagt overflødig; all den tid alle boformer av denne typen per definisjon skal være tilpasset eldres behov. Likevel mener vi at det er rimelig å tenke seg at respondentene har oppfattet svarkategorien korrekt, dvs. at Husbanken har bidratt med rådgivning og informasjon knytta til investeringstilskuddet.

Oppsummering og konklusjoner

Vi har i dette kapittelet gjennomgått de innkomne svarene i kommuneundersøkelsen med sikte på å vurdere virkningen av ulike virkemidler og forhold som kan bidra til en boligmasse som er velegnet for eldre. Spesielt har vi vurdert hvilken rolle Husbankens tilskudd til tilpasning av bolig spiller i denne sammenhengen.

Generelt kan vi si at dette er et tema som kommunene er opptatt av og diskuterer mye, og det er også flere respondenter som kommenterer at det er positivt til at vår undersøkelse gjennomføres. Imidlertid er det samtidig klart at ikke alle kommuner har kommet like langt når det gjelder å ha en klar og omforent visjon om hvilke endringer som må skje i den lokale boligmassen for at så mange eldre som mulig skal ha muligheten til å bo hjemme i egen bolig så lenge som mulig. Det er heller ikke alle kommuner som har en klar visjon for hvordan arbeidet med å fremme velegnede boliger for eldre best kan organiseres. En del kommuner oppgir at markedet ordner opp ved at utbyggere bygger og eldre kjøper mer tilrettelagte boliger, men det er samtidig mange eldre som ikke har økonomi til det eller av andre grunner enten ikke kan eller ikke ønsker å benytte seg av den muligheten. En bredere portefølje av virkemidler er derfor nødvendig. Noen kommuner satser på tilrettelagte utleieboliger, enten private eller kommunale. For andre er tilskudd til tilpasning av bolig en viktig ordning som ifølge kommunene gir stor og varig effekt for dem som mottar det. Det understrekes imidlertid at dette er en liten ordning med svært begrensede midler der eldre konkurrerer med andre grupper, spesielt barnefamilier med store tilretteleggingsbehov. Det er derfor klart at tilskudd til tilpasning av bolig i sin nåværende form kun vil ha en marginal effekt på hvor eldrevennlig boligmassen samlet sett er. Innenfor rammene av dette prosjektet har det heller ikke vært mulig å si noe om ordningens treffsikkerhet eller effekt utover det kommunene selv oppgir.

I Probas rapport fra 2014 ble det videre fremhevet at det ikke bare er økonomiske forhold som hindrer eldre i å gjøre tilpasninger i sin egen bolig, men i minst like stor grad det praktiske arbeidet som det innebærer. I tillegg til tilrettelegging av selve boligen er det i mange kommuner en utfordring at de eldre bor avsidesliggende til og dermed ikke kan benytte seg av kommunens service- og tjenestetilbud. Forebygging av ensomhet blant eldre i denne gruppen som ikke har pårørende i nærheten er en stor utfordring. Det er altså ikke bare den fysiske bosituasjonen som bør tas hensyn til i arbeidet med å fremme en boligmasse mer egnet for eldre.

Referanser

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

Ekhaugen, T., I.L. Bjerkmann, E. Ekeland og M.B. Holden (2018). *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig). Fysiske hindre i boliger – og tiltak for å fjerne dem*. Vista Analyse og Agenda Kaupang, Rapport 2018/24.

Hanssen, G. S. & N. Aarsæther (2018). Pbl (2008) – en lov for vår tid? *Plan* 3/2018: 2-7.

Holmås, T. H., Kjerstad, E., & Monstad, K. (2016). *Kommunale pleie- og omsorgstjenester – en studie av eldre med og uten nære pårørende*. Uni Research Rokkansenteret Notat 1-2016.

Proba samfunnsanalyse (2014). *Evaluering av tilskudd til tilpasning*. Rapport 2014-14.

Sørvoll, J., Sandlie, H. C., Nordvik V. & Gulbrandsen L. (2016). *Eldres bolig-situasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Oslo: NOVA report: 11/16.

Sørvoll, J. & Løset G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Bolig-satsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. Oslo: NOVA-rapport 3/2017.

4 Bolig når en trenger omsorg – og omsorgens pris

Innledende bemerkninger

Mange av oss blir eldre etter hvert som årene går. Det å bli eldre forandrer livet på veldig mange måter, og på andre måter ikke. Videre er aldring en heterogen prosess med svært store individuelle variasjoner; alder predikerer ikke så godt situasjon på individnivå. På et mer aggregert nivå predikerer det bedre. Det er ingen veldig stor overraskelse om vi blir fortalt at en bestemt 39-åring har større behov for helse- og andre velferdstjenester enn det en tilfeldig 73-åring har. Vi ville bli atskillig mer overrasket om vi får høre at det gjennomsnittlige behovet for bistand er høyere blant 100 tilfeldige 39-åringer enn blant 100 tilfeldige 73-åringer.

Sannsynligheten for at man trenger en eller annen form for bistand er stigende i alder; videre er det rimelig å anta at den forventede størrelsen (målt på en eller annen måte) på støttebehov også er stigende i alder. Veksten i behovet etter hvert som man blir eldre er ikke nødvendigvis monotont og «glatt» voksende. Igjen, i en populasjon er regulariteten i sammenhengene mellom støttebehov og alder tydeligere enn det er på individnivå.

Det vi ovenfor har kalt for støttebehov kan være direkte 'leveranser' av helsetjenester, det kan være hjelp til gjennomføring av dagliglivets oppgaver som en selv ikke (lenger) greier å gjøre. Det er ikke alltid et klart og tydelig skille mellom disse to typene av tjenester, er f.eks. hjelp til å klippe tåneglene en leveranse av helsetjenester eller er det en hjelp til dagliglivets oppgaver. I det norske velferdssystemet dekkes disse behovene dels av familie og annet nettverk, dels av offentlige instanser og dels kjøper nok noen tjenester på markedet. Merk også at mange av de problemene som aldring kan medføre dekkes opp av en ekstra innsats fra den eldre selv. Det aller meste av den offentlige innsatsen gjøres av kommunene, eller i kommunal regi.

Ovenfor kaller vi problemer som til en viss grad kan avhjelpes for støttebehov. Dette antyder at det er enkle observerbare størrelser. Dette er selvfølgelig en forenkling, den støtten som gis vil jo ikke defineres entydig av noe objektivt og observerbart behov; den er også resultatet av de valg og prioriteringer som ulike aktører gjør. I mye av de resterende delene av kapitlet vil vi forenkle enda mer, i stedet for støttebehov vil vi snakke om kostnader. De strukturene vi har omtalt kort vil i neste del av kapitlet bli satt sammen i en ramme for beregning av samlede kostnader. Vi vil deretter gjøre

noen forsøk på å bruke denne rammen til å gi noen empirisk relevante regneeksempler.

Behov for støtte og kostnadene knyttet til å gi denne støtten varierer (blant annet) med egenskapene til de stedene hvor støtten gis. Det handler dels om hvorvidt hjelp og omsorg gis i de eldres egne boliger og hvordan boligene er utformet – ikke minst hvor i en kommune boligene er lokalisert i forhold til hvor andre med lignende behov bor. Kostnadene i sykehjem er annerledes (oftest høyere) enn i egen bolig.

En enkel ramme

Vi tar her utgangspunkt i en (tenkt) person på la oss si 65 år. Over sitt gjenstående livsløp er det jo sannsynlig at hun vil få behov for noen former for støtte. La oss så for enkelthets skyld si at det er tre ulike former for støtte hun kan få: Praktisk hjelp og bistand (det som tidligere ble kalt for hjemme-hjelp), hjemmesykepleie eller omsorg i heldøgnsinstitusjon. Videre kan vi tenke oss at hjelpebehov bestemmes av tre faktorer: helsetilstand, sosiale omgivelser (først og fremst om man deler hushold med noen som bidrar, ofte en kone) og hvordan man bor.

I intervjuer med informanter ble det tydelig sagt at når det gjelder 'levering' av ulike former for hjemmetjenester, så er den store utfordringen ikke utformingen av boligene. Utfordringene for kommunene som tjenesteleverandører er rett og slett reiseavstander.³⁴ Det er verdt å merke seg at dette også gjelder i en relativt usentral kommune med en stor eldre boligmasse som er dominert av eneboliger. De fleste boliger kan jenkkes til slik at det går greit å produsere de nødvendige tjenestene, ifølge en informant. Merk at dette ikke betyr at alle disse boligene er hensiktsmessige å bo i hvis/når eksempelvis førligheten reduseres.

Det er interessant å merke seg at også i nyere litteratur som diskuterer verdien av å bringe helsetjenester hjem til folk i stedet for å bringe folk til helseprodusentene (Hospitalisation at Home), tas det for gitt at slike tiltak lønner seg samfunnsøkonomisk uten at det dokumenteres. Fordelingen av kostnader og besparelser mellom ulike aktører og hvordan dette påvirker atferd drøftes heller ikke (Polese et al., 2018; Graybill et al., 2014).

³⁴Av de kommunene vi har vært i kontakt med vurderte flere å innføre flåtestyringssystemer av den typen som f.eks. brukes av betongleverandører.

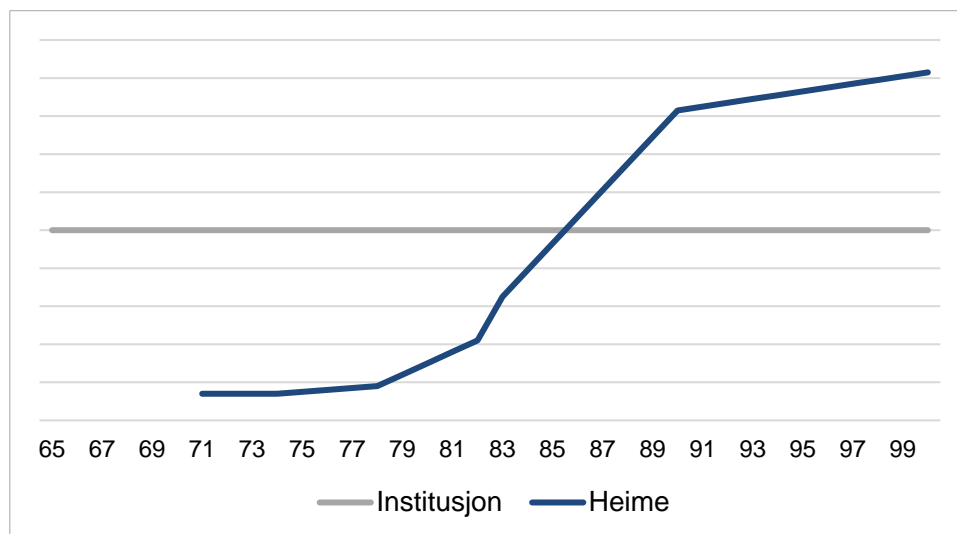
Det som her kalles for støttebehov utløses i all hovedsak av svekket helse. Kostnaden ved dette utgjøres i svært stor grad av tapt livskvalitet for den personen som svekkes, og for personer som bryr seg om henne. Ulike tiltak kan så gjennomføres for å redusere (i beste fall eliminere) tapet i livskvalitet, dette påfører dem som finansierer disse tiltakene monetære utlegg. Forholdet mellom kostnader, boligløsning og støttebehov er sammensatt; for å holde litt orden på resonnementene begynner vi derfor med litt formalisme. Vi begynner med å vise de monetære utleggene, $MU(\cdot)$, som genereres av helse- og omsorgsbehovene i ulike situasjoner.

$$MU^I(b, f) = [x_t, x_{t+1}, \dots, x_{T-1}, x_T]$$

$$MU^H(b, f, h) = [p_t z_t, p_{t+1} z_{t+1}, \dots, p_{T-1} z_{T-1}, p_T z_T]$$

Symbolene MU^I og MU^H står for hhv monetære utlegg til omsorgstjenester i institusjon (I) og i eget hjem (H). Disse avhenger av (det helsemessige) behov(et) (b), familiesituasjonen (f) og, for tjenester i brukernes boliger, også av egenskaper ved disse. Brukernes bolig kan være en omsorgsbolig og det kan være en bolig hun har bodd i 40 år, omsorg i egen bolig kan også være i en ordinær bolig opp til et gitt tidspunkt og deretter en omsorgsbolig. Merk at en reell karriere som mottaker av omsorgstjenester oftest vil bestå en kombinasjon av disse to vektorene; opp til et bestemt tidspunkt får man tjenester «hjemme» og deretter går man over til institusjon, det motsatte kan også skje, men er mye mindre frekvent. Et idealtypisk bilde kan være som i figur 4.1.

Figur 4.1 – Hypotetiske omsorgskostnader



I en enkel verden uten incitament-problemer og tregheter av ulike typer kan man si at det eneste rasjonelle er at den eldre bor hjemme fram til kurvene krysser og deretter flytter på sykehjem. I virkeligheten er nok både beslutninger og situasjoner mer komplekse. I våre intervjuer med kommuneinformanter ble det uttrykt at disse to kurven aldri krysser hverandre, det er alltid billigere å flytte sykehjemmet inn i folks boliger enn det er å flytte personer inn på sykehjemmet. Vår vurdering er at det er noe i dette, men at det kanskje ikke alltid er helt dekkende.

Dette enkle oppsettet er den rammen som vi bruker i våre drøftinger av omsorgskostnader i ulike boligløsninger. For å gjøre konkrete beregninger trenger man imidlertid mye data. Dels dreier det seg om data som ikke finnes og som dels er vanskelig å framskaffe. Vi har ikke muligheten til å gjøre gode empiriske analyser. Vi vil i stedet bruke lett tilgjengelige opplysninger for å gi systematiske og empirisk relevante regneeksempler. Før vi gjør det skal vi gi en systematisk oversikt over data og antakelser.

Boliger og hjemmetjenester

Et økende innslag av eldre i befolkningen er ikke noe som kommer som en overraskelse. Dette er sterke, predikerbare og predikerte demografiske mønstre som har vært kjent lenge. Dette er nok en av de viktige grunnene til at universell utforming har blitt et stadig sterkere innslag i nybyggingspolitikken over de siste 20 årene. Likevel, nybygging utgjør en liten andel av boligmassen. Vi blir eldre i de boligene vi bor i og de er i varierende grad egnet til å bli gamle i.

I den gruppen vi kaller eldre er forbruket av hjemmetjenester som i tabell 4.1. Merk at andelene er andelene i befolkningen inkludert dem som bor på en institusjon.

Tabell 4.1 – Andelene som bruker ulike former for hjemmetjenester, etter alder.

	67–79 år	80–89 år	90 år +
Bare praktisk hjelp	1,1	4,9	6,7
Bare hjemmesykepleie	3,3	11,7	15,8
Praktisk hjelp og hjemmesykepleie	2,2	10,7	26,1
Andre tjenester hjemmeboende	1,4	7,1	8,6

Kilde: Kostra

Hjemmesykepleie leveres av kommunene og det kreves ikke inn noen egenbetaling fra brukerne; for praktisk bistand betales en andel av selvkost. Vi

har ikke vært i stand til å identifisere noen analyser eller systematiske statistiske oversikter over brukerbetaling for praktisk bistand. Nå er formålet vårt her ikke å gi presise analyser av monetære utlegg og kostnadsdeling. Derfor bruker vi tall for tre kommuner hentet fra deres web-sider.

Tabell 4.2 – Brukerbetaling Praktisk bistand, tre kommuner – etter inntekt.

Inntekt	Skien	Haugesund	Stavanger
Mindre enn 2G, pris per mnd.	205	205	205
2-3 G, pris per mnd.	1 011	1 343	817
3-4 G, pris per mnd.	1 558	2 688	1 568
4-5 G, pris per mnd.	2 186	3 655	3 136
5 G +, pris per mnd.	2 957	4 516	3 136
Timepris/selvkost	474	260 (291)	452

Kilde: Egen innhenting av kommune opplysninger.

Tabellen som viser satsene i tre litt tilfeldig utvalgte kommuner viser at det er en del variasjon i satsene, men de viser oss også en størrelsesorden som vi tar med oss videre i de empiriske illustrasjonene. Den laveste satsen for egenbetalingen følger forskrift til Helse- og sosialloven og varierer dermed ikke. To andre forhold er også verdt å merke seg. Når brukere får relativt mye praktisk bistand, går de over på den faste månedsprisen som vist i tabellen. Det betyr at marginale variasjoner i innsatsen ikke påvirker den egenandelen mottakeren betaler. Den kan godt hende det er gode grunner til å bruke slike prisingsskjema, men det er ikke noe godt prisskjema i forhold til å lage incitament til økonomisering med ressurser. For det andre, egenbetalingen skal ikke overstige selvkost og det er slått fast i en klagesak til Helsedirektoratet at transport til brukernes hjem ikke inngår i selvkost.

I neste tabell viser vi fordelingen av brukere av hjemmetjenester etter en klassifisering av behovene:

Tabell 4.3 – Bruke av ulike former for hjemmetjenester, etter bistandsbehov og alder.

	Personer per 1000 innb.			Antall personer		
	67–79 år	80–89 år	90 år +	67–79 år	80–89 år	90 år +
Bistandsbehov i alt	75,2	294,2	485,9	37.444	38.335	21.717
Noe/avgrenset behov	31,7	125,7	173,7	15.646	16.526	7.763
Middels til stort	29,3	123,9	231,0	14.414	15.300	10.324
Omfattende	10,3	37,1	75,8	5.334	4.891	3.387

Kilde: Kostra

De opplysningene vi her har gitt vil i det videre arbeidet bli brukt i både formulering og fortolkning av empirisk relevante regneeksempler.

Omfanget av de omsorgstjenester som leveres til folk som bor «heime hos seg sjøl» varierer selvfølgelig med helsetilstanden, med familiesituasjonen til den enkelte og også med hvordan boligene er utformet – og med de politiske prioriteringene som gjøres av hver enkelt kommune. I tabell 4.4 viser vi antall timer til hjemmetjenester³⁵ per uke fordelt etter aldersgrupper og «bistandsbehov».

Tabell 4.4 – Antall timer hjemmetjenester i uka, etter alder og bistandsbehov, gjennomsnitt Norge.

	67–79 år	80–89 år	90 år +
Bistandsbehov i alt	5,7	4,3	5,5
Noe/avgrenset behov	1,6	1,6	1,9
Middels til stort	4,8	4,4	5,3
Omfattende	20,6	13,6	14,8

Kilde: Kostra

Merk at de tallene som oppgis i tabellen er gjennomsnittlig antall timer til dem som faktisk får slike tjenester. Vi tror at dette nok er en av årsakene til at tjenestene til det litt merkelige trekket, at det er blant de yngste eldre at gjennomsnittlig antall timer med omsorgstjenester er høyest – spesielt i kategorien «Omfattende omsorgsbehov». Hadde vi f.eks. hatt longitudinelle individdata ville man kanskje sett at de med de aller høyeste registrerte timene med omsorgstjenester i aldersgruppen 67–79 år, er de som etter relativt kort tid flytter til et sykehjem. I de eldre gruppene har de med det høyeste behovet antagelig allerede flyttet til sykehjem.

De timene med omsorgstjenester som tildeles bedrer situasjonen for de eldre «her og nå», og kan ha konsekvenser for framtidens behov. Videre, denne sammenhengen mellom omsorgstjenester «i dag» og i framtiden kan være både positiv og negativ. For mye tjenester kan passivisere og skape økte behov. For lite tjenester kan skape utrygghet og f.eks. større risiko for fallulykker med økt behov som utfall. En kan i denne forbindelse merke seg Agenda Kaupangs utredning om omsorgstjenester i Vefsn kommune. I denne ble det uttrykt bekymring for at forslaget om en vridning mot mer bruk av

³⁵ Det hadde vært å foretrekke hvis vi kunne ha delt opp hjemmetjenester i antall timer til hhv. praktisk bistand og hjemmesykepleie. I Kostra presenteres imidlertid tall for summen av dem, vi vil derfor bruke disse.

hjemmetjenester kombinert med en praksis hvor man starter med å tilby lite tjenester for å «prøve seg fram», på sikt kan skape større behov for slike tjenester (Agenda Kaupang 2018).

Boligene

Som allerede nevnt, et slags karikert idealtypisk siste segment av livsløpet er at man starter ut med å bo heime. Etter hvert som man blir eldre blir det flere ting man ikke lengre greier like godt som man gjorde før (Nordvik, 2018), i starten av denne fasen avhjelpes dette ved praktisk bistand fra ulike «relevante andre» (typisk kona), fra kommunen eller ved bruke av ulike former for hjelpemidler eller ved tilpasning av selve boligen. Når det ikke lenger fungerer så bra på tross av de hjelpetiltakene som settes inn, blir så siste stasjon en plass på sykehjem.

Den karikerte idealtypisk fortellingen gjengitt i forrige avsnitt ligger nok til grunn for forståelse av både bolig- og omsorgspolitikken. Samtidig mener vi at det er en sann fortelling i den forstand at den fanger viktige deler av det siste segmentet av livsløpet. Likevel, det er viktig å ha en bevissthet om at det er betydelige variasjoner rundt denne idealtypiske fortellingen. For vårt formål er det viktigste å minne om at milepælene i en slik fortelling avhenger av boligens utforming – og, at også omfanget av (og behovet for) involvering fra kommunen påvirkes av boligens utforming.

Vi bruker en eklektisk tilnærming og plukker informasjon om hvordan eldre bor fra flere ulike kilder. De viktigste er noen oversiktsbilder hentet fra SSBs statistikkbank.³⁶ Blant personer (NB ikke hushold) mellom 67 og 80 år bor 58,9 prosent i enebolig og 20,8 prosent bor i blokk. Blant dem over 80 år er de tilsvarende tallene 49,2 og 25,6 prosent. Eierandelene i de to aldersgruppene er henholdsvis 90,0 og 78,8 prosent. Til sist, blant eldre over 67 år er andelen som bor trangt, på få rom og kvm kun om lag én prosent. Kort sagt, nordmenn bor i gjennomsnitt godt og det gjelder også gjennomsnittet blant eldre nordmenn.

Selv om det er interessant hvordan eldre i gjennomsnitt bor i Norge, er det viktigere i vår sammenheng hvordan eldre med omsorgsbehov bor. Ikke minst er det interessant hvordan omfanget av boforhold som vanskeliggjør kostnadseffektiv produksjon av omsorgstjenester er. Dette tok vi opp i

³⁶ Boforhold, registerbasert: <https://www.ssb.no/statbank/list/boforhold>

intervjuer med kommuneinformanter. De informantene vi snakka med hadde litt overordnede roller i sine kommuner og drev med planlegging og organisering av blant annet hjemmetjenester. Alle tre informantene var ganske tydelige på at utformingen av selve boligene ikke var et problem, slike problemer finner man en løsning på. Minst like tydelige var de på at reisetid mellom mottakere var et betydelig problem og kostet mye for kommunene. En av informantene sa også at det er vanskelig å rekruttere yngre, ambisiøse og framtidsrettede sykepleiere når jobben i så stor grad besto i å tilbringe store deler av dagen i bil mellom mottakere av hjemmetjenester. Det kan også nevnes at flere snakket om mulighetene for å innføre flåtestyrings-systemer³⁷ for å koordinere og redusere transport-‘problemet’.

Konklusjonen er annerledes i utredningen *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)* (Ekhaugen m.fl., 2018). De gjennomførte en spørreundersøkelse til ansatte som jobber direkte med praktisk bistand eller hjemmesykepleie i brukeres hjem. Det ble spurt både generelle spørsmål om betydningen av boligens utforming for brukeres behov for hjemmetjenester, og hvordan den enkelte brukers mulighet til å forbli boende ‘hjemme’ ble påvirket av dette. Deretter ba de respondentene om å beskrive hindringer i de tre ‘vanskeligste boligene’ de besøkte på siste vakt. Spesielt dette siste oppfatter vi som et godt grep for å framskaffe relevant kunnskap.

Ekhaugen m.fl. (2018) peker på at de fleste av problemene handler om forhold knyttet til atkomst til og aktiviteter på bad. Videre gir de fysiske hindringene først og fremst dårligere (betingelser for) livskvalitet for brukerne og dårligere arbeidsbetingelser for ansatte i hjemmetjenesten. Begge disse to forholdene er selvfølgelig substansielt sett viktige. I vår analyse er det vel så interessant å merke seg at Ekhaugen m.fl. (2018) i noe mer enn 15 prosent av boligene finner at det finnes mulige tiltak som kan redusere behovet for omsorgstjenester hvis de gjennomføres. I så mye som 30 prosent av boligene anslås det at det er mulige tiltak som kan forlenge den tiden en bruker bor heime. I 35 prosent av boligene er det videre ikke gjennomførte tiltak som kan redusere fallrisiko. Et fall kan selvfølgelig ha

³⁷ Flåtestyringssystemer brukes av transportfirmaer (f.eks. budbilfirmaer) som har mange mindre oppdrag og hvor det kan komme nye oppdrag på kort varsel. Gjennom slike systemer kan en ha full oversikt over hvor budbilsjåfører eller hjemmesykepleiere er, og hvordan deres ledige kapasitet er akkurat i øyeblikket.

stor negativ betydning for livskvalitet, og det kan påføre omsorgstjenesten store kostnader – anslått til nær en million over en toårsperiode.

Kostnadene ved utbedringstiltak er svært heterogene. Undersøkelsen til Ekhaugen m.fl. (2018) gir eksempler på dette. I mange tilfeller koster utbedringer av bad 200.000–500.000 kroner. Andre utbedringer koster en god del mindre, mens det også finnes eksempler som er mye dyrere.

Informasjon om typiske utbedringer som dette er verdifulle, men det er behov for mer presise analyser av gevinster og kostnader ved utbedringer – basert på mikrodata.

Hvorfor så dette spriket i vurderinger fra våre kommunale informanter og empirien og vurderingen fra Ekhaugen m.fl. (2018)? Hvem er det som har rett? Bakkemannskapet i hjemmetjenestene er jo dem som jobber nærmest på problemene, og det er naturlig å ha tillit til deres observasjoner. Er det så slik at denne kunnskapen ikke tilflyter sentrale nivå i kommunene, eller er det slik at de kommunene våre informanter kommer fra er avvikende? Vi tror ikke det. Vi tror mer på at svarene er et uttrykk for en frustrasjon over at så mye av de ressursene som brukes av kommunene for å bedre livskvaliteten for sine eldre «lekker ut i transportkostnader», og at dette står høyt på agendaen på planleggingsnivået i kommunene. Det kan i den forbindelse også nevnes at vi har tatt opp spørsmålene om omsorgsbehov, boligutforming og mulige utbedringer med informanter fra NAV Hjelpemiddelsentraler. Deres rapporteringer og vurderinger stemmer godt overens med det bildet som tegnes opp av Ekhaugen m.fl. (2018).

Utformingen av våre boliger er vårt eget ansvar. Kommunen får imidlertid en del av gevinsten som skapes av utbedringer i form av kostnads-effektive omsorgstjenester og/eller at det blir mulig å yte tjenester i hjemme hos folk istedenfor på institusjon. Det kan tenkes at noen samfunnsøkonomisk hensiktsmessige utbedringer ikke blir gjennomført på grunn av et den enkelte ikke har tilstrekkelig incitament til å gjennomføre dem. Det finnes imidlertid en del offentlige virkemidler som skal understøtte slike investeringer. Det vi har i tankene er Husbankens tilpasningstilskudd, tilskudd til ramper og heilstilskudd fra Nav Hjelpemiddelsentral og utlån av ulike former for hjelpemidler fra NAV Hjelpemiddelsentralen. Videre er det også slik at kommunene har og tar et ansvar for boligrådgeving overfor eldre og andre som opplever at deres boliger ikke (lengre) passer til deres behov. Hvordan, og i hvor stor grad, kommunene tar dette ansvaret varierer en del,

slik resultatene fra vår kommunesurvey viser (se kapittel 1 og 2). Fra våre informanter i kommunene fikk vi informasjon om at man noen ganger bruker egne ansatte til å gjennomføre en del mindre tilpasninger av boligene til personer som får hjemmetjenester.

I 2017 tildelte Husbanken 269 tilpasningstilskudd til personer over 67 år, og det gjennomsnittlige tilskuddet var på om lag 61.000 kroner. Det er noe uklart om rapporteringene til Husbanken på bruken av virkemidlet er presis, spesielt når det gjelder fordeling på brukergrupper. I intervjuer med representanter fra Husbanken fikk vi informasjon om at noen kommuner holder tilbake midler for å spare opp til store saker, f.eks. til familier med (sterkt) funksjonshemmede barn. Disse tilskuddene har et potensiale for å bedre livskvaliteten for mottakerne, å redusere omsorgsbehov og kanskje utsette flytting til sykehjem. I så måte er de viktige. Likevel, når vi diskuterte rollen til tilpasningstilskuddet med noen av våre informanter var kommentaren «dette er en liten ordning, som ikke er så viktig for vårt arbeid».

En informant fra en kommune rapporterte videre om at ettersom tilpasningstilskuddet er en relativt liten ordning, måtte de prioritere mellom søkere. Informanten opplevde at når de fikk henvendelser eller søknader om tilpasningstilskudd og svarte at «du har for god råd, vi vil prioritere andre», ble dette akseptert. Prioriteringene var ikke noen (stor) kilde til konflikt.

Utlån av hjelpemidler, støtte til bygging av ramper og det såkalte heilstilskuddet³⁸ fra NAV Hjelpemiddelsentraler er, i motsetning til tilpasningstilskuddet, en rettighet som ikke er budsjettstyrt. Våre informanter fra hjelpemiddelsentralene uttrykker en viss bekymring for at det er et underforbruk av disse støtteformene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har opp til nå ikke produsert statistikk på hjelpemiddelbruken (inkludert heilstilskuddet). Det pågår imidlertid et arbeid for å produsere statistikk. I lys av aldringen av befolkningen ser vi dette som svært nyttig. Indikativ informasjon fra Hjelpemiddelsentralen i et fylke tyder på at ombygginger/tilpasninger ved hjelp av Heilstilskudd er flere ganger mer frekvent enn ved bruk av tilpasningstilskudd. Dette støttes også av vår egen kommuneundersøkelse (se kapittel 3) hvor andelen som sier at virkemidlene fra NAV Hjelpemiddelsentral er viktig for å muliggjøre at eldre tar

³⁸ Dette kan brukes til installering av trappeheis i småhus – eller til tiltak som bedrer tilgjengeligheten minst like bra som en trappeheis kunne ha gjort.

ansvar for sin boligsituasjon er nesten 20 prosentpoeng høyere enn andelen som sier det samme om tilpasningstilskuddet, dette er da heller ikke urimelig sett i lys av at den støtten man får fra NAV Hjelpemiddelsentralen er en rettighet.

De store ordningene under NAV Hjelpemiddelsentral er det såkalte heistilskuddet³⁹ og tilskudd til rampe. En rampe kan bedre tilgjengeligheten i og til boligen i svært stor grad. Dette er selvfølgelig for rullestolbruker, men kan også ha (stor) betydning for folk som er avhengige av å bruke rullator og for andre med nedsatt førlighet. Det maksimale tilskuddet til rampe fra Hjelpemiddelsentralen er 29.700 kroner for ramper på inntil 40 cm og 53.000 kroner for ramper på mer enn 40 cm, begge deler eksklusive mva.

For den enkelte brukeren kan også de «mindre og enkle hjelpemidlene» som Hjelpemiddelsentralene låner ut være viktige for både livskvalitet og for selvhjulpenhet. Dette handler om ulike former for støttehåndtak, mekaniske døråpnere mv. I en ikke altfor fjern framtid er det også sannsynlig at løsninger i grenselandet mellom «smart-home-løsninger» og telemedisin kan komme til å spille en stadig viktigere rolle.

I dette kapittelet har vi verken data eller ressurser til å gjøre presise empiriske studier av hvilken betydning ulike hjelpemidler har for livskvalitet og behovet for omsorgstjenester blant eldre. Likevel, det er rimelig å tenke seg at hjelpemidler som bidrar til mer selvhjulpenhet reduserer behovet for hjelp fra andre (først og fremst praktisk bistand) og at når livet i boligen blir lettere så blir behovet for å flytte sykehjem utsatt. En slik antakelse støttes klart opp av de kvalitative vurderingene som våre informanter i Hjelpemiddelsentralene har gjort seg; de mener at det er opplagt at tilrettelegging og hjelpemidler reduserer bistandsbehov og utsetter flytting til institusjon.

Unge og gamle Eldres flytting

Når vi blir eldre og kanskje greier mindre av dagliglivets trivialiteter enn det vi gjorde før, blir vi det i den boligen vi bor i når dette skjer. Oftest er dette en bolig vi valgte på et tidligere, noen ganger veldig mye tidligere, tidspunkt. Denne boligen passer i større eller mindre grad for endringene i behov når vi

³⁹ Som nevnt har vi ikke vært i stand til å frambringe statistikk over bruk og volum på f.eks. heistilskudd. En av våre informanter uttalte at de typisk kan ligge i området 120–130.000 kroner. Dette anslaget gjelder for enebolig og informanten sa også at det er ganske stor variasjon.

blir eldre. En del av forståelsen av boligsituasjon, omsorgsbehov og eventuelt behov for å forlate boligen og flytte inn på et sykehjem må derfor forholde seg til tidligere valg og mobilitet på boligmarkedet.

Vi har foran diskutert aspekter knyttet til tilpasning av den boligen man blir eldre i. Problemene knyttet til å bli eldre i noen boliger kan jo også avhjelpest ved at man tilpasser boligsituasjonen ved å flytte til en annen bolig – enten når behovet oppstår eller litt i forkant. I denne rapportens kapittel 2 har vi drøftet en del aspekter ved boligmarkedets evne til å frambringe boliger som er spesielt velegnet etter hvert som man blir eldre, og ikke minst å frambringe boliger som er attraktive for yngre eldre (50-60 år) og som det både er lettere å bli eldre i og hvor det er lettere å levere omsorgstjenester.⁴⁰ I enda større grad var dette et tema for Sørvoll m.fl. (2016).

Våre informanter i kommunene rapporterer om bygging av nye boliger nær kommunesentra som har kvaliteter som er både attraktive for yngre eldre og som er mer hensiktsmessige også i en fase som svekket eldre eldre. Dette er stort sett relativt store boliger (80 kvm+) hvor man har plass til besøk av barn og barnebarn på et plan med lett tilgjengelighet til garasje. Yngre eldre er en stor kjøpergruppe for disse boligene. Det kan være yngre eldre som flytter fra mindre sentrale eneboliger og fra nærområdene. To forhold som informantene våre understreket er verdt å merke seg. For det første, det som gjør slike boliger attraktive er at de ligger sentralt og nær både private og offentlige tjenester. For det andre, en kommune hadde gjort en spørreundersøkelse rettet mot yngre eldre i eneboliger. Det viste seg der at mange ønsket en lettstelt leilighet ikke så langt fra der hvor deres bolig ligger. Derfor bruker vi bevisst frasen *kommunesentra*, ikke *kommunesentrum*. For kommunen som framtidig omsorgstjenesteprodusent er det viktige her at de mest usentrale områdene unngås og at flere med (framtidige) behov samles. Kanskje kan en snakke om et behov for boliger i sentrale noder – en form for desentralisert sentralisering innenfor kommunegrensene.

Det finnes imidlertid en gruppe av eldre som ikke har finansielle muskler til å gjøre slike tilpasninger – verken som yngre eller som eldre eldre. Dette kan handle om et livsløp med en del skilsmisser og dårlige (eller

⁴⁰ For å bruke markedsførerne språk: Sentralt beliggende leiligheter med alt på et plan, butikker og frisør i første etasje, solvendt balkong for lange formiddager med kaffekoppen og heis direkte fra garasjen.

uheldige) valg på boligmarkedet eller det kan handle om vedvarende lavinntekt over livsløpet. Ikke minst kan dette dreie seg om eldre som bor usentralt i en kommune i en bolig som har en relativt lav markedsverdi sammenlignet med det som praktiske leiligheter relativt sentralt har. Det er ikke usannsynlig at antallet eldre i slike situasjoner kan stige som følge av økt antall eldre og sentralisering på ulike nivåer. Kanskje bør bolig- og omsorgspolitikken utvikle strategier og virkemidler for å møte disse «nye» fordelingspolitiske utfordringene.

I intervjuene vår med informanter i kommunene stilte vi eksplisitt spørsmål om hvorvidt startlånet var et virkemiddel som kunne brukes for å muliggjøre flytting til en mer hensiktsmessig bolig som yngre eldre. Svaret på dette var at de fleste yngre eldre hadde en økonomisk situasjon hvor dette ikke var naturlig. Samtidig mente de at blant dem som faktisk kunne ha 'passet inn i startlånordningen' var det en stor skepsis til å ta opp lån, enten fordi de stod utenfor arbeidsmarkedet eller fordi de var skeptisk til egen betjeningsevne når de går av med pensjon. I lys av dette er det overraskende at så mye som 35 prosent av kommunene i vår survey svarte at startlånordningen motiverer og muliggjør at eldre tar ansvar for egen boligsituasjon på det ordinære boligmarkedet. Handler dette om at våre informantkommuner avviker fra det typiske, eller handler det om at kommunene ser potensiale som er uforløst i startlånordningen? Vi tror det siste. I en analyse av startlånordningen i Husbankens Årsrapport for 2017 nevnes ikke verken unge eldre eller eldre eldre eksplisitt, og når aldersfordelingene rapporteres aggregeres det til en samleggruppe på 35–66 år. En kan imidlertid merke seg at i 2017 4 prosent av startlånene gikk til låntakere over 66 år. Eldre er ikke en stor gruppe, men de er en del av lånetakerne.

En ganske liten andel av respondentene i surveyen til utbyggere svarte at de bygde eller ville bygge for eldre med under gjennomsnittlig betalingssevne. Kanskje finnes det potensiale i et gjensidig fordelaktig samarbeid mellom Husbank, kommuner og utbyggere i å legge til rette for bruk av startlån til denne gruppen. En slik strategi vil også være fordelaktig for (yngre) eldre med svak økonomi, gjennom at det gir dem anledning til å selv ta ansvar for en god bolig for seg selv i de senere delene av livsløpet.

I rapporten Sørvoll m.fl. (2016) presenterte vi en del opplysninger om eldre og yngre Eldres flytteaktivitet som er relevant å minne om også her. Blant dem i aldersgruppen 66–71 hadde 37 prosent flyttet inn i sin nåværende

bolig etter fylte 50, denne andelen var i gruppen 61–65 28 prosent. Blant dem som faktisk har flyttet ser vi en markert bevegelse mot blokk. I vår sammenheng er det enda viktigere å merke seg at flere (henholdsvis 79 og 62 prosent) blant de som har flyttet beskriver sin bolig som tilgjengelig. Det kan altså se ut som om yngre eldre når de flytter, gjør dette til boliger det er lettere å bli eldre eldre i.

I den grad unge eldres flytting faktisk fører til at det blir mer kostnadseffektivt å gi hjemmetjenester etter hvert som de blir eldre kunne det ha vært en tanke å fjerne dokumentavgiften (eller det som eiendomsmeglere ynder å kalle «flytteskatten») for folk over 50 år. Dette kunne i tillegg ha gitt en samfunnsøkonomisk mer effektiv utnyttelse av boligmassen – fjernes dokumentavgiften reduseres prisen på å endre boligkonsumet når behovene endres.

Omsorgsboliger som en del av boligkarriere og livsløp

Når vi foran så at eierandelen blant dem over 80 var litt mer enn 10 prosent-poeng lavere blant folk over 80 år enn i aldersgruppen 67-79, er det naturlig å spørre seg om kanskje en del av denne forskjellen handler om flytting til (leide) omsorgsboliger. Det er en interessant tvetydighet i den måten omsorgsboliger omtales. Dels snakker man om omsorgsboliger som en hensiktsmessig og noe «mer lettvinnt» bolig i de senere deler av livsløpet – kanskje helt uten noen form for hjemmetjenester. Dels snakker noen om omsorgsboligene som en bolig hvor det er trygt og effektivt å yte omsorgstjenester – nesten som en mellomform mellom institusjon og egen bolig. Vi tror at denne tvetydigheten også er en tvetydighet i den rollen som omsorgsboligene faktisk spiller.

En omsorgsbolig er en spesielt tilrettelagt bolig som beboeren disponerer. Uansett om den eies av beboeren eller om den eies av kommunen (eller en kommunalt kontrollert stiftelse e.l.) som leier den ut til beboeren regner vi den som beboerens (egen) private bolig.

Det er nok slik at omsorgsbehov påvirker både interesse for å flytte til en omsorgsbolig, og det påvirker sannsynligheten for at man blir prioritert i en eventuell kjøp. Videre, i en del tilfeller vil også behovet for hjemmetjenester påvirkes av flytting til omsorgsbolig. To forhold medvirker til dette. For det første er omsorgsboliger utformet med tanke at de skal fungere for personer med svekkelser og som arena for hjemmetjenester, for det andre kan det være

at tiden hjemmetjenestene bruker på å reise til en omsorgsbolig er mindre enn til mange andre boliger.

Omsorgsboliger er et alternativ å fortsette å bo i en vanlig bolig, og det kan være et alternativ til flytting til institusjon. Kostnader i disse tre alternativene er ulike og fordelingen av kostnader (først og fremst mellom den enkelte og den kommunen hun bor i) i dem er ulike. Her i dette kapitlet gjør vi ingen grundige vurderinger av forholdet mellom boutgifter og -kostnader i omsorgsboliger og i andre boliger.

Som et (tenkt) referansepunkt kan vi tenke oss at kommunen ikke pådrar seg noen kostnader knyttet til boligdelen av en omsorgsbolig. Dette kan være fordi omsorgsboligen leies ut til en kostnadsdekkende husleie eller at omsorgsboligene er organisert som sameie eller borettslag hvor beboerne er eiere. For den enkelte eldre kan omsorgsbolig enten bli billigere fordi omsorgsboligen er mindre enn den tidligere boligen. Det kan også være at flytting til en omsorgsbolig blir dyrere for den enkelte. Det kan være tilfelle i mange situasjoner: at tidligere bolig hadde lav standard fordi den har vært dårlig vedlikeholdt, at tidligere bolig ligger usentralt i en kommune eller at man er i et lokalt boligmarked hvor verdiene ligger en (god) del under markedsprisen⁴¹.

Den store vinneren i det tenkte tilfellet her (med uendrede bokostnader for bruker) er kommunen gjennom at hjemmetjenester kan produseres billigere, eller ved at man kan sette slike tjenester inn noe senere. Økt trygghet, økt selvhjelpenhet og kanskje bedre tjenester er fordeler den enkelte som vurderer flytting til omsorgsbolig.

I denne forbindelsen kan det nevnes at økt bruk av omsorgsboliger som arena for produksjon av hjemmetjenester kan gi en effektivisering av noe av bruken av den typen av hjelpemidler som i dag lånes ut av NAV Hjelpemiddelsentral. Det vi har i tankene er at en del hjelpemidler kan tildeles omsorgsboliger – i stedet for å lånes ut til brukere som trenger dem, hvor de nå måtte bo. Dermed kan det være at man i forhold noen hjelpemidler slipper kostnader til demontering og remontering.

Flytting til en omsorgsbolig kan også komme som et alternativ til flytting til en institusjon; eller kanskje heller en innskutt fase i en bolig- og omsorgskarriere i det senere livsløpet. Tenk eksempelvis at en som uten

⁴¹For eldre med relativt lave inntekter vil en del av en eventuell økning i boutgiftene bli dekket opp av staten gjennom Husbankens bostøtteordning.

mulighet til å flytte inn i en omsorgsbolig hadde fått hjemmetjenester fra fylte 84 år og så flyttet inn på et sykehjem når hun fyller 90. Som et alternativ til denne «karrieren» kan en tenke seg en flytting til en omsorgsbolig ved fylte 88 år og flytting derfra til sykehjem som 92 åring. I siste del av kapitlet hvor vi viser noen empirisk relevante regneeksempler vil vi antyde hvordan dette påvirker omsorgskostnader.

Bruk av institusjonsplasser

Det finnes en slags oppfatning om at en god kommunal eldre-omsorgspolitik er en politikk som sikrer eldre enerom på sykehjem. Dette er på en måte litt paradoksalt da det samtidig eksisterer en sterk holdning også til at det beste er å bo hjemme – en såkalt *ageing in place* politikk. Mulighetene for å kunne realisere en slik *ageing-in-place* politikk skapes i et samspill (i beste fall i et partnerskap) mellom den enkelte og relevante offentlige aktører (Martens, 2018).

Et eksempel setter dette i perspektiv, i tre av de kommunene vi gjennomførte intervjuer med tok representanter fra administrasjonen opp at man må øke antallet plasser betydelig i årene som kommer hvis den nåværende sykehjemdekningen skal opprettholdes. De så videre sin viktigste oppgave i det å tydeliggjøre for sine politikere at man får mer omsorg og livskvalitet for eldre for pengene ved å utvikle hjemmetjenestene: *bedre og billigere å bringe sykehjemmet ut til beboerne enn bringe de eldre til sykehjemmet*. Dette handler dels om en omsorg for kommunale budsjetter, men det handler også om en sterk tro på at man ved å satse på hjemmebasert omsorg kan skape bedre løsninger for eldre med behov for omsorgstjenester. Flere av de som jobbet med omsorgstjenester i kommunene ønsket heller å møte sine lokale eldrebølger med en nedbygging av institusjonskapasiteten. Lignende resonnementer finnes i en utredning om framtidige omsorgstjenester som Agenda Kaupang har gjort for Vefsn kommune. En slik vridning i retning av omsorgsboliger og hjemmetjenester er også tidligere dokumentert i mange andre kommuner (Sørvoll m.fl. 2014).

Argumentene for å satse på styrking av en hjemmebasert omsorg kan også sies å handle om å ikke gjøre investeringer i en bestemt løsning når det er god grunn til å tro at effektivitet i og kvalitet i andre løsninger kan bli bedre i en relativt nær framtid (Aanesen et al., 2011). Det vi har i tankene er

ulike former for telemedisin og andre former for velferdsteknologi. Velferdsteknologi kan forventes å spille en større rolle framover av flere årsaker. Kanskje kommer nye og bedre løsninger. Ikke minst kan man tenke seg at nye kohorter av både eldre og omsorgsarbeidere vil føle seg mer bekvem med de nye løsningene.

Fra 2009 fram til i dag har antall plasser totalt sett på institusjon ligget noen lunde stabilt på rundt 41.000 plasser (20–25 prosent av dette brukes til korttidsplasser). Det er en svakt nedadgående trend i antallet, men denne nedgangen er marginal. Også antall personer over 80 år har ligget stabilt i denne perioden, samtidig har antall personer mellom 67 og 79 år økt med så mye som 37 prosent. Det er ikke mange i aldersgruppen 67–79 som får eller trenger sykehjemsplass (i 2017 bare vel én prosent).

Økningen i antall personer mellom 67 og 79 år er først og fremst et signal om økt behov for omsorgstjenester i den nærmeste framtid. I lys av de vurderingene vi fikk gjennom intervjuene av folk som planlegger og utvikler omsorgstjenester i kommunene og i den nevnte utredningen av omsorgstjenester i Vefsn kommune, tolker vi den «manglende økningen» i antall sykehjemsplasser ikke som er uttrykk for manglende beredskap i kommunene. Vi tolker det heller som at det er i ferd med å skje en vridning i hvordan man tenker om produksjon av omsorgstjenester for en aldrende befolkning. En kan merke seg at vi i lokalavisa Helgelendingen (13.11.18) kan lese at Eldrerådet i Vefsn gir sin tilslutning til et forslag om nedskalering av institusjonsomsorgen og en økning i de hjemmebaserte tjenestene.

Basert på opplysninger fra Kostra finner vi at de gjennomsnittlige utgiftene til en institusjonsplass i Norge i 2017 lå på 1,23 millioner kroner. Selvfølgelig er det en del variasjon rundt dette nivået. I fordelingen av denne utgiften i norske kommuner er standardavviket 346.000 kroner; nedre og øvre kvartil i kommunefordelingen er hhv [1,14 mill; 1,50 mill].

Utgiftene dekkes i stor grad av kommunene selv, men det er også et betydelig innslag av egenbetaling. Basert på den informasjonen vi har fått fra våre kommuneinformanter og usystematisk nettbasert informasjonshenting ser det ikke ut som det er noe (særlig) forskjell mellom kommunene i hvordan egenbetalingen beregnes. Dette er ikke spesielt overraskende da Vederlagsforskriften legger ganske sterke føringer. Egenbetalingen (EA) og sammenhengen mellom inntekten Y illustreres ut fra systemet som det

praktiseres i Vefsn, G er Folketrygdens grunnbeløp som i 2017 var 93.281 NOK (årgjennomsnitt).

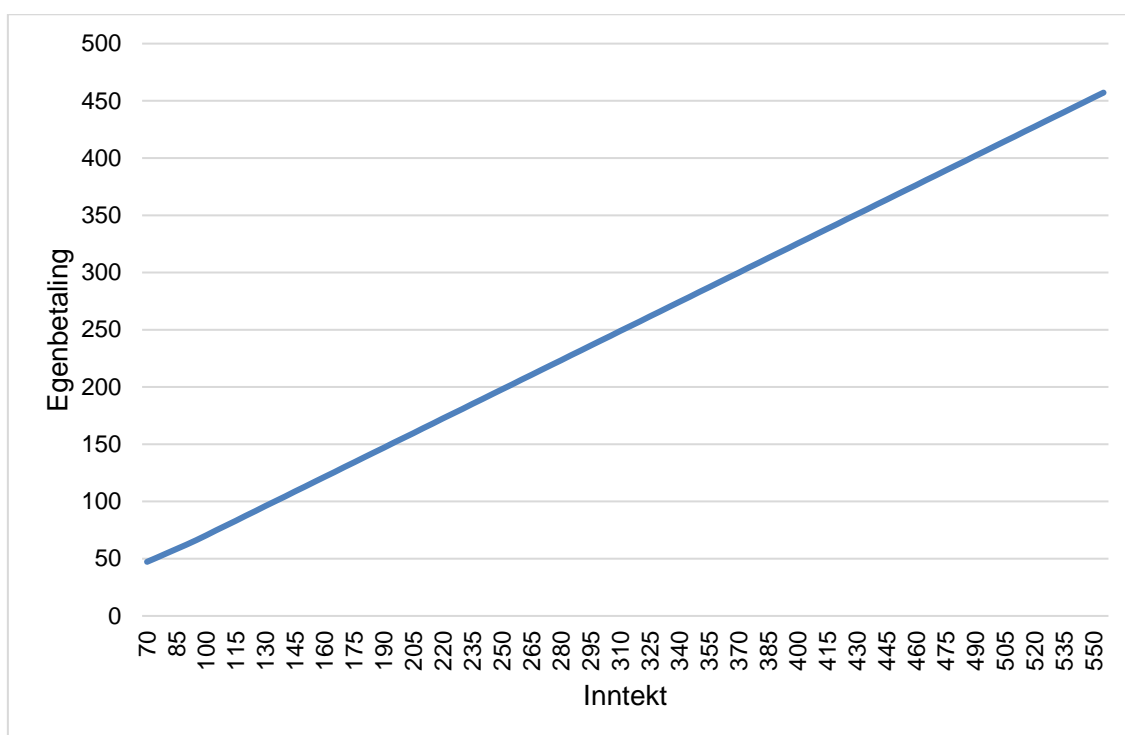
$$EA1 = (\min(Y, G) - 7.000) * 0,75$$

$$EA2 = \max((Y - G) * 0,85; 0)$$

$$EA = EA1 + EA2$$

Fra de opplysningen vi har vet vi ikke om det er noen øvre grense for egenbetalingen. Vi illustrerer dette i figuren 4.2.

Figur 4.2 – Egenbetaling på sykehjem og inntekt, vederlagsforskriften



Når vi betrakter dette bildet ser vi at selv om alle kommunene hadde hatt identisk system for fastsetting av egenbetaling kan ulikheter i inntektsfordelingen for sykehjemsbeboere mellom kommunene føre til ulikheter i brukerbetalingen per plass. Eksempelvis vil den samlede brukerbetalingen i en kommune med 50 sykehjems plasser (til langtidsopphold) og en gjennomsnittlig pensjon for brukerne på 1,5 G være 5,7 millioner lavere enn det den vil være i en tilsvarende kommune med et gjennomsnitt på 3G. Merk videre at egenbetalingssystemet er progressivt slik dette defineres av Johansen

(1965).⁴² Ved inntekt på 1G betaler brukeren 70 prosent av inntekten – på 2 og 3 G er egenbetalingen hhv 77,1 og 79,7 prosent; egenbetalingssystemet er altså progressivt, men ganske svakt progressivt – spesielt svakt er det når man beveger seg et stykke over 1G.

I den nevnte utredningen som Agenda Kaupang gjorde for Vefsn kommune pekes det på at årlige netto driftsutgifter (uten at det er helt klart hva som inngår i dette begrepet) er nesten 500.000 lavere i boliger med bemanning hele døgnet enn det er ved langtids plass i institusjon. Utredningen kommenterer lakonisk, man kan legge inn ganske mye omsorg og aktivitetstilbud i en sånn sum.

I forhold til kostnader knyttet til institusjoner er drift mer betydningsfull enn investeringene. Når det gjelder bygging av omsorgsplasser er jo staten (ved Husbanken) tungt inne. Omsorgsplasser består av både omsorgsboliger og sykehjemsplasser – i 2017 utgjorde sykehjem 62 prosent av plassene. I 2017 ble det gitt tilsagn om støtte til 2.942 plasser (samlet tilskudd 5.124 mill. kroner).

Noen bilder: empirisk relevante regne-eksempler

Sammenstillingene i kapitlet fram til her inneholder mye informasjon som er relevant for å vurdere sammenhengene mellom bolig, omsorgsbehov og boligtilpasning, og for å vurdere fordeling av kostnader og gevinster. Informasjonen er imidlertid ikke tilstrekkelig til å gjennomføre verken samfunns- eller privatøkonomiske lønnsomhetsanalyser. Vi vil likevel lage noen bilder av livsløpet som eldre, og beregne bolig og omsorgskostnader innen bildene. Komponentene i disse bildene lages ved å skjele til opplysningene foran. Det er dette vi kaller for empirisk relevante regneeksempler. Vi vil også vise hvordan variasjoner i bildene påvirker kostnader og fordelingene av dem.

Bilde Fru K: Fru K bor i en bolig som har et problem med badet. Det kan være at det er ganske trangt og at det er terskler for å komme inn i dusjen – eller at det er badekar og ikke dusj. Fram til hun er 78 år er helsen grei. Etter fylte 78 år svekkes både førlighet og balanse, og hun får noe hjelp fra hjemmetjenestene.

⁴² Johansen definerer et skatt- eller betalingssystem som progressivt hvis den gjennomsnittlige 'skattesatsen' er stigende i inntekten. Med et bunnfradrag vil et system da være progressivt selv om den marginale «skattesatsen» er konstant.

Gjøres det ingenting med badet får hun hjemmetjenester i sju timer i måneden, fra hun er 78 år fram til hun er 83, etter det får hun hjemmetjenester 10 timer i uka noe som tilsvarer 43 timer i måneden. Når hun fyller 90 flytter hun inn på sykehjem, hvor hun bor til hun dør ved en alder på 98 år. Gjennom hele perioden har hun en pensjon lik 2G, i hele regne-eksemplet neglisjerer vi inflasjon. Dette blir det samme som å si at vi holder kostnader og inntekter konstant på si 2017-nivå. Videre lar vi egenbetalingen følge eksemplet fra Skien foran, og selvkost ved tjenestene også følge Skien, med 474 kroner i timen. La oss kalle dette for referansebanen for Fru K.

Etter prisskjemaet for Skien vil alle som har en inntekt på 2–3 G betale den faste månedsavgiften 1.011 om de bruker mer enn 2,5 timer fra hjemmetjenesten i måneden. Fru K vil altså betale den faste avgiften over hele den perioden hvor hun er mottaker av hjemmetjenester. Ut i fra dette scenariet og med de nevnte eksemplene kan vi beregne årlige kostnader og fordelingen av dem for de tre periodene.

Periode 78–83: Kostnaden ved hjemmetjenestene er 39.800 i året. Av dette dekker kommunen 27.700 kroner (69,5 prosent) og Fru K litt over 12.000 kroner (30,5 prosent) i året.

Periode 83–90: Kostnaden ved hjemmetjenestene er steget til 244.600 i året. Av dette dekker kommunen 232.500 kroner (95,0 prosent) og Fru K's bidrag er konstant lik 12.000 kroner (5,0 prosent) i året.

Periode 90–98: Disse årene tilbringes på sykehjem og den årlige kostnaden er på 1,2 millioner kroner. Egenbetalingen ifølge vederlagsforskriften vil hoppe opp til 142.600. Det innebærer at kommunen dekker 88,1 prosent og Fru K dekker 11,9 prosent.

Nåverdi, omsorgsbane: Vi kan også beregne kostnadene forbundet med å yte omsorg langs den beskrevne banen i form av en nåverdi regnet tilbake til når Fru K var 75 år. Når vi gjør dette følger vi Ekhagen m.fl. (2018) og bruker den kalkulasjonsrenten på 4 prosent, som Direktoratet for Økonomistyring anbefaler (selv om den kanskje virker litt høy).

Nåverdien i denne omsorgsbane er på 6,43 millioner. Kommunen dekker 88,8 prosent av dette, mens Fru K dekker de resterende 11,2 prosentene.

Variasjon 1 - Økt kommunal satsing på hjemmebasert omsorg: La oss si at kommunen følger Vefsn og øker sin satsing på hjemmebasert omsorg. I vårt spesifikke Fru K-tilfelle sier vi at det innebærer at hun ikke flytter på sykehjem før hun fyller 95 år og at hun i den forlengede hjemmeperioden får doblet antall timer hjemmetjenester til 86 timer i måneden.

Hjemmetjenester i 86 timer i måneden er mye og kostnaden ved det er høy (beregnet her til 489.000 kroner i året. Det er likevel 711.000 mindre enn det det ville ha kostet på sykehjem. Av denne besparelsen tilfaller 130.500 Fru K (fordi egenbetalingen i hjemmetjenesten er mye lavere enn sykehjemsbetalingen ifølge vederlagsforskriften). Nåverdien av omsorgskostnadene faller til 4,6 millioner og kommunens andel stiger til 91,7 prosent. Men, merk at nåverdien av kommunens utlegg til omsorgstjenester for Fru K faller med 26,1 prosent i variasjon 1, sammenlignet med i referansebanen.

Variasjon 2 – Fru K ser behovet for å tilpasse badet sitt når hun er 75 år: Dette koster henne 200.000 kroner. Behovet for hjemmetjenester utsettes i to år. Fra hun er 80 til hun blir 83 år trenger hun fire timer i måneden i stedet for sju timer i måneden som i referansebanen. Fra hun er 83 til hun er 90 reduseres behovet til 34 timer i måneden. Deretter flytter hun på sykehjem.

Nåverdien for de totale omsorgskostnadene, inkludert utbedringen av badet kommer nå på 6,29 millioner – en reduksjon på 143.400 kroner. I dette *stiliserte konstruerte eksemplet* vil oppgraderingen av badet være samfunnsøkonomisk lønnsom. Ser vi på fordelingen av besparelsen ser vi en klar asymmetri: Kommunen sparer 322.000 kroner, mens nåverdien for Fru K's kostnader stiger med 178.900. En kan si at hun betaler 178.900 kroner for femten år med et bedre bad og noe bedre selvhjulpenhet.

Kommunens gevinst er altså en reduksjon av kostnadene ved å yte hjemmetjenester som er større enn kostnaden ved å oppgradere badet, mens Fru Ks gevinst er verdien av et bedre bad. Om hun verdsetter det bedre badet lavt vil den samfunnsøkonomiske utbedringen ikke gjennomføres. Man kan da tenke seg at kommunen eller en annen offentlig instans hadde gått inn med et tilskudd som gjorde investeringen lønnsom for begge parter.

Antar vi så at boligen til Fru K kan selges for, f.eks., 100.000 kroner mer når hun flytter på sykehjemmet som følge av oppgraderingen av badet, så reduseres prisen (målt som nåverdi) for de femten årene og bedret selvhjulpenhet med 55.000 kroner. Dette kun som en illustrasjon, det er

selvfølgelig et empirisk spørsmål hvorvidt, og hvordan, oppgradering påvirker markedsverdi 15 år senere.

Variasjon 2b: Badet oppgraderes og det utsetter innflytting til sykehjem med 3 år, ellers som variasjon 2 uten prisoppgang.

I dette tilfellet reduseres nåverdien av kostnadene med så mye som 1,75 millioner. Endringen framstår også som privatøkonomisk lønnsom for Fru K, da hun slipper å betale ifølge vederlagsforskriften i 3 år.

Bilde Fru B: Fru B antas å greie seg bra på egen hånd fram til hun fyller 84. Deretter har hun behov for noe hjemmetjenester, eksempelvis én time i uka til hun fyller 88 år. Fra fylte 88 år, og ut resten av livet, tenker vi oss to hypotetiske bolig- og omsorgskarrierer:

- i) Bor i den boligen hun bodde i allerede som 84-åring fra alderen 88 til 90 år. Får hjemmetjenester i 36 timer i måneden (et nivå imellom ‘Middels til stort behov’ og omfattende behov, jfr. tabell 4.4). Fra fylte 90 og ut livet bor hun på sykehjem. Denne Kaller vi HS (Heime-Sykehjem).
- ii) Flytter til en omsorgsbolig når hun fyller 88 år og bor i den til hun fyller 92 år. I omsorgsboligen blir behovet for hjemmetjenester 28 timer i måneden (det lavere behovet for hjemmetjenester i omsorgsboligen kan komme av at hjemmetjenestens ansatte unngår reisetid, og det kan komme av at det er lettere å gi tjenester i omsorgsboligen). Fra fylte 92 og ut livet bor hun på sykehjem. Denne siste kaller vi HOS (Heime-Omsorgsbolig-Sykehjem).

For sammenlignbarheten med eksempelet i bildet Fru K antar vi at også Fru B har en inntekt på 2G.

Fram til 88-årsdagen og etter 92 årsdagen er disse to bolig- og omsorgskarrierene like, vi illustrerer forskjellen i de årlige kostnadene for de to periodene hvor de er ulike (88-90) og (90-92).

Fra 88–90 er altså forskjellen mellom HS og HOS at i HS får Fru B, åtte timer færre enn det hun får i HS. Hennes egne kostnader påvirkes ikke av dette fordi hun ligger over taket for egenbetalingen i begge alternativene. Flytter hun inn i omsorgsboligen (HOS) reduseres kommunens kostnader med om lag 45.000 kroner i året.

Ved innflytting på sykehjem påløper årlige kostnader på 1,2 millioner kroner, ved inntekt på 2 G må Fru B ifølge vederlagsforskriften dekke 142.600 kroner. Fra 90 til 92 år er de totale kostnadene ved hjemmetjenester til Fru B

når hun bor i omsorgsbolig (HOS) ($28 \cdot 12 \cdot 474 =$) 159.264 kroner i året. Av dette dekker hun 12.000 kroner selv og kommunen dekker det resterende på vel 147.000 kroner. Ekstrakostnaden ved et år på sykehjem i stedet for omsorgsbolig er totalt sett på 1,04 millioner kroner, av dette må kommunen dekke 910.000 kroner. En plass på sykehjem (framfor omsorgsbolig) vil også være en belastning for Fru Bs økonomi, da ekstrakostnaden her er 130,600. Her må det bemerkes at dette tallet kan reduseres betydelig om hun selger sin bolig eller sier opp leiekontrakt når hun flytter på sykehjem.

Den kostnadsbesparelsen vi her har beregnet (i et stilisert regneeksempel) er jo betydelig. Realismen i dette styrkes av observasjonen fra utredningen av Utvikling av pleie- og omsorgstjenester i Vefsn kommune (Agenda Kaupang, 2018). Her fant man at kostnadene ved døgnbemannet bolig var om lag en halv million lavere enn ved en sykehjemsplass.

Et noe mer abstrakt bilde

Vi har nå sett på noen empirisk forankrede eksempler på omsorgskostnader sent i livsløpet ved alternative bolig- og omsorgskarrierer (eller –baner). Vi kaller dem empirisk forankrede eller relevante fordi vi knyttet noen sett av hypoteser opp mot konkrete tall for bruk av hjemmetjenester og kostnader hentet fra Kostra. Når det gjelder tilpasning av boliger står den enkelte eldre (og kommunen som rådgiver) overfor andre alternativer hvor det ikke er like lett å gi empirisk forankrede regneeksempler.

Om man opplever at den boligen man bor i er dårlig tilpasset eget funksjonsnivå (og kanskje også som arena for mottak av hjemmetjenester) er det flere ting man kan gjøre selv uten å flytte:

- i) Ingenting
- ii) Tilpasse boligen ved en kombinasjon av Tilpasningstilskudd og egenfinansiering.
- iii) Lån av hjelpemidler fra Hjelpemiddelsentralen.
- iv) Installere rampe.
- v) Installere trappeheis/løfteplattform, låne fra Hjelpemiddelsentralen.
- vi) Ombygginger som bedrer tilgjengelighet, finansiert ved en kombinasjon av Heistilskudd fra Hjelpemiddelsentralen og egenfinansiering.

Noen av disse tiltakene kan kombineres, mens andre ikke kan kombineres. Vi har ikke tilstrekkelig informasjon til å kunne karakterisere gevinster og

kostnader ved de ulike alternativene og å vise betingelser for rangeringer av dem. Vi vil likevel peke på noen trekk som kan være av betydning for politikktutforming.

Generelt kan man si ombyggingstiltakene ii) og vi) løser eller reduserer tilgjengelighetsproblemer for den som bor i en bolig. Samtidig kan man se det som en boligpolitisk gevinst at den offentlige innsatsen i form av tilskudd også gir et (marginalt) bidrag til en mer tilgjengelig boligmasse. Det er usikkert i hvilken grad den enkeltes egenfinansiering er privatøkonomisk lønnsom i den forstand at det øker markedsverdien i tilstrekkelig grad.

Mange av hjelpemidlene som lånes ut fra Hjelpemiddelsentralene letter både hverdagen for eldre og andre som trenger det, og gjør det mer effektivt å yte hjemmetjenester. I avveiningene mellom boligtilpasninger og utlån av hjelpemidler må man imidlertid ta hensyn til kostnader ved tilpasning, installering, demontering og reparasjoner.

I dette korte avsnittet har vi egentlig bare pekt på avveininger som bør gjøres. Ikke minst etterlyser vi systematiske samlinger av erfaringer fra Hjelpemiddelsentraler og empiriske studier som gir grunnlag for gode prioriteringer – både på et generelt politikknivå og i konkrete situasjoner.

Avrundende refleksjoner

Det blir stadig flere eldre i Norge og i de fleste andre land. Dette gir utfordringer når det gjelder hvordan omsorgsbehovet skal dekkes i årene som kommer. Kanskje er det uavvendelig at man blir nødt til å legge mer ressurser inn i eldreomsorgen. Men samtidig er det også slik at det er mulig å spare ressurser via velferdsteknologiske løsninger og prioritering hjemmetjenester fremfor institusjoner. Våre inntrykk fra informantintervjuer og tidligere kartlegginger viser at mange kommuner allerede jobber med å utvikle og implementere en slik vridning i sin omsorgsproduksjon (se kapittel 1). Det er også i tråd med det mange ønsker etter hvert som vi blir eldre.

Ut fra gjennomgangen av vurderinger og praksis i kommunene – og dataene det har vært mulig å skaffe til veie innenfor rammen av prosjektet – er det tre konklusjoner vi kan trekke.

- i) Det synes som det er behov for at kommunene støttes i sitt arbeid med å utvikle nye måter å levere omsorgstjenester. Spesielt synes det å være hensiktsmessig å arbeide for å utvikle mellomformer mellom omsorgsboligløsninger og institusjoner.

- ii) Det trengs mer systematisk innsamling av erfaringer med både omsorgsløsninger og tilpasninger av boliger. Vi tenker at det bør gjøres i form av innsamling og systematisering av individdata. Selvfølgelig kan dette reise utfordringer knyttet til personvern. Disse må imidlertid ses i lys av verdien av å utvikle hensiktsmessige måter å løse utfordringene på i omsorgsfeltet.
- iii) Arbeidet med å stimulere utviklingen av tilbudet av hensiktsmessige boliger å bli eldre i må fortsette, og en bør vurdere virkemidler som kan stimulere mobilitet blant yngre eldre. En kan eksempelvis vurdere om Startlånet bør ha en rolle i så måte: spesielt bør en vurdere hvordan man kan sy sammen finansieringspakker som kjennes trygge for folk i de senere segmentene av livsløpet.

Norske kommuner har etter hvert utviklet sitt arbeid med boligrådgiving. Likevel, det er nok rett å si at det varierer i hvor stor grad man har fokus på dette (se også kapittel 3). Det bør også nevnes at det pågår arbeid med å utvikle boligrådgiving spesielt rettet mot eldre i norske kommuner. Både Husbanken og Hjelpemiddelsentralene er engasjert i et slikt arbeid. Dette bør videreføres og styrkes; kanskje sentrale myndigheter i (enda større grad) bør legge til rette for og oppmuntre til erfaringsutveksling mellom kommuner. I Nordvik (2018) argumenterte vi for at i en del faser av det senere livsløpet kan være slik at handlekraften er som svakest⁴³ akkurat når man trenger det mest, dette må en videreutviklet boligrådgiving ta høyde for.

Det er selvfølgelig mulig å gjøre en uendelighet av den typen variasjoner vi har gjort overfor. Kanskje noen av de mest interessante utvidelsene av settet av variasjoner som betraktes hadde vært å se på fallsannsynligheter og mulige konsekvenser av dem. På sett og vis er de ganske forførende, da de viser hvordan kostnader kan påvirkes i betydelig grad. Det er på sin plass å peke på at selv om dette er empirisk forankrede og relevante regneeksempler så er det likefullt regneeksempler. Vi har også her behandlet omsorgsbaner som bestemte, nesten deterministiske, man må huske at det for den enkelte selvfølgelig er stor usikkerhet knyttet til hvordan de utvikler seg over tid. For kommuner som skal yte tjenester til mange eldre i heterogene situasjoner blir usikkerheten i gjennomsnitt mindre.

⁴³ For eksempel som følge av kognitiv svikt eller i forbindelse med dramatiske livshendelser (overganger), så som inntreden i enkestand eller inntreff av alvorlig sykdom eller svekkelse. Vi har i noen sammenhenger i rapporten nevnt fallulykker. Dette kan også være et eksempel på en slik hendelse.

Referanser

- Agenda Kaupang (2018) Utvikling av omsorgstjenester i Vefsn kommune.
- Aanesen M, Lotherington AT and Olsen F. (2011) Smarter elder care? A cost-effectiveness analysis of implementing technology in elder care. *Health Informatics Journal* 17: 161–172.
- Ekhaugen T, Bjerkmann IL, Ekeland E og Holden MB (2018), *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)*, Agenda Kaupang/Vista.
- Graybill EM, McMeekin P and Wildman J. (2014) Can aging in place be cost effective? A systematic review. *PLoS One* 9: e102705.
- Husbanken (2018), Årsrapport 2017.
- Johansen L. (1965) *Offentlig Økonomikk*. Universitetsforlaget Oslo.
- Martens CT. (2018) Aging in Which Place? Connecting Aging in Place with Individual Responsibility, Housing Markets, and the Welfare State. *Journal of Housing for the Elderly* 32: 1–11.
- Nordvik, V (2018), En egen boligpolitikk for eldre? En normativ analyse, Tidsskrift for boligforskning, Årgang 1 nr 1, 27-44, DOI: 10.18261/issn.2535-5988-2018-01-03
- Polese F, Carrubbo L, Caputo F, et al. (2018) Managing Healthcare Service Ecosystems: Abstracting a Sustainability-Based View from Hospitalization at Home (HaH) Practices. *Sustainability* 10: 3951.
- Sørvoll J, Martens CT and Daatland SO. (2014) *Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene*. Oslo: NOVA Rapport 17/14.
- Sørvoll J, Sandlie HC, Nordvik V og Gulbrandsen L. (2016) *Eldres bolig-situasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Oslo: NOVA Rapport: 11/16.

5 Forslag til nye forskningsprosjekter og innspill til politikkutvikling

Boforholdene i de senere delene av livsløpet, og forholdet mellom mulighetene som tilbys i markedet og eldre personers preferanser og økonomisk ressurser er et sammensatt og mangefasettert tema. Kompleksiteten og variasjonen i menneskers bolig- og omsorgsbehov er stor i de siste årene i livsløpet. Det er et intellektuelt utfordrende og viktig å studere hvordan valgene som gjøres i fasen som ung eldre eller senior legger premisser for gode eller mindre gode situasjoner i en senere fase, når mange har behov for støtte i form av ulike former for omsorgstjenester. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad boligeiere, borettslag, sameier, staten, kommunene og bygge- og bolignæringen legger til rette for velegnede boliger for eldre. I forlengelsen av dette spørsmålet bør det også diskuteres hvordan samfunnet eventuelt kan øke tilbudet av velegnede boliger for eldre – med optimal tilgjengelighet og beliggenhet sett fra både det offentlige og eldre personers perspektiv⁴⁴ – ved å endre offentlige virkemidler og/eller endre rammebetingelsene til private boligbedrifter.

I denne rapporten har vi ikke behandlet slike problemstillinger i sin fulle bredde, det er mer slik at vi har samlet inn mye informasjon om noen avgrensede del-felt innen det brede og omfattende temaet «seniorer (50+), eldre, boligmarkedet og boligpolitikk». Denne kunnskapen har vi så systematisert og analysert i kapitlene 2–4. Her i dette siste kapitlet løsriver vi oss litt fra den strikte forskerrollen, og bruker kunnskapen vi har fått gjennom arbeidet i de øvrige delene av rapporten til å tenke litt videre. Først spekulerer vi over hull i kunnskapen på feltet eldre og bolig (med hovedvekt på de temaene vi har vært innom i rapporten), og antyder hvordan forskning kan fylle noen av disse kunnskapshullene. Endelig diskuterer vi hvordan det kan være hensiktsmessig å endre innretningen på deler av politikken rettet mot å påvirke Eldres bolig-situasjon. Lesere som ønsker et mer tradisjonelt sammendrag av våre konklusjoner henvises til det fyldige sammendraget først i rapporten.

⁴⁴ Se kapittel 1 for en definisjon og diskusjon av begrepet «velegnede boliger for eldre».

Forskningsbehov på feltet

I et prosjekt som dette dukker det opp mange ideer og tanker om hvordan analysene kunne ha blitt utvidet. Kort fortalt så blir man oppmerksom på hull i kunnskapsgrunnlaget. Ikke minst har vi identifisert interessante sidespor som vi har vært nødt til å avskjære for å beholde fokus. Vi oppsummerer her derfor kort noen tanker om videre forskning på temaer som grenser opp mot de vi har analysert i rapporten.

Fellesfunksjoner i boligprosjekter

Slik vi viste i kapittel 2, er det en relativt utbredt tanke at fellesfunksjoner (trimrom, forsamlingslokaler etc.) i den privateide boligmassen kan være et bidrag til bedre aldring i egen bolig. Vi må nok innrømme at vi synes det er litt uklart hva som er den forventede gevinsten for den enkelte og samfunnet. På den ene siden er det rimelig å tenke seg at boliger med fellesfunksjoner kan bidra til å redusere ensomhet, bedre livskvalitet og mer aktive liv. Det er mindre empirisk støtte for at slike løsninger kan fungere som et fellesskap hvor man tar vare på hverandre og dermed reduserer behov for offentlige tjenester. Videre studier av dette kunne starte med en dybdeanalyse av et knippe boligprosjekter med fellesfunksjoner velegnet og/eller forbeholdt eldre og/eller seniorer. I et slikt prosjekt kan funnene og diskusjonene i kapittel 2 fungere som et utgangspunkt for empirisk analyse.

I kapittel 2 viser vi at det finnes en oppfatning om at etterspørselen for boligprosjekter som avsetter kostbare arealer til fellesfunksjoner ikke er tilstrekkelig til å dekke kostnadene – spesielt ikke på de mest attraktive tomtene. En mulig årsak til begrenset etterspørsel er usikkerheten knyttet til om man «får betalt for» ekstrakostnaden ved fellesfunksjonene ved andre-håndsomsetning. Her eksisterer det en del tro og meninger og mindre solid empiri. Dette hullet kan tettes. En mulighet er å studere prisutviklingen på boliger med fellesfunksjoner med ulik beliggenhet og standard. Det vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å si noe om fellesfunksjonenes verdi på boligmarkedet.

Boligrådgivning & ombygging og rehabilitering i sameier og borettslag

Resultatene fra våre to surveyer og tilgjengelige kunnskap om boligeieres atferd indikerer at det norske samfunnet har en del å gå på når det gjelder boligrådgivning med sikte på tilpasninger eller større ombygginger i den

eksisterende boligmassen. En del kommuner har ikke systematisk oversikt over Eldres boligsituasjon, og driver ikke utstrakt boligrådgivning med tanke på boligtilpasninger i lys av alderdommens og omsorgstjenestenes behov. Samtidig vet vi mange seniorer (50–71) vurderer sin egen bolig som lite tilpasset en situasjon med nedsatt funksjonsevne, og at relativt få i denne aldersgruppen oppgir at de har gjennomført eller planlegger å gjennomføre ulike former for boligtilpasning (Sandlie & Gulbrandsen 2016). Vår hypotese er videre at det kan være vanskelig for den enkelte boligeier å få boligrådgivning og/eller hjelp til å gjennomføre mindre (men viktige) utbedringer på egen bolig av seriøse private aktører med sikte på alderstilpasning (mindre utbedringer oppleves kanskje ikke som tilstrekkelig attraktivt i et kommersielt perspektiv, samtidig som det kan trekke til seg virksomheter med begrenset kompetanse og tilbøyelighet til svart arbeid). I sum er det grunn til å tvile på at innbyggere i alle kommuner får den hjelpen de trenger knyttet til boligtilpasning. Antagelig er det også mange som ikke vet hvor de skal henvende seg om slike spørsmål. Det aktualiserer nye forskningsprosjekt om kommunal og privat boligrådgivning. En mulighet er å ta utgangspunkt i kommuner vi vet har opprettet egne tverrfaglige boligrådgivningsteam, og studere disse teamenes organisering, oppgaver, styrker og svakheter. En slik studie ville åpenbart hatt stor overføringsverdi til resten av kommune-Norge. Det kan også være nyttig med et eget forskningsprosjekt om private aktørers virksomhet og kompetanse knyttet til rådgivning av boligeiere, borettslag og sameier med sikte på rehabilitering, ombygging og alderstilpasning av boliger.

I kapittel 2 pekte vi også på utfordringer knyttet til boligrehabilitering i boligbygg organisert som borettslag og sameier. Et prosjekt om barrierer og suksesskriterier for ombygging og større rehabiliteringer i borettslag og sameier kan dermed bidra med påfyll til kunnskapsbasen relevant for feltet eldre og bolig. I prosjektet bør man analysere både ytre faktorer som er like for de to disposisjonsformene i det norske boligeierdemokratiet (eks. kompetanse hos private og kommunale rådgivere osv.), og indre og ytre faktorer som skiller borettslag og sameier fra hverandre. Et slikt prosjekt bør kanskje ideelt sett kombinere institusjonell, politisk og bygningsteknisk innsikt. Prosjektet kan gi nyttige innspill til myndighetenes og private aktørers boligrådgivning, samt bidra med innsikt i diskusjoner rundt lovreguleringen av borettslag og sameier.

Tilpasningstilskudd i kommuneramma

I kapittel 3 diskuterte vi virkningene av tilskudd til tilpasning og andre offentlige virkemidler. Med støtte i funnene fra dette kapitlet ser vi for oss et forskningsprosjekt som evaluerer konsekvensene av at Husbankens tilskudd til tilpasning flyttes over i kommuneramma fra 2020.⁴⁵ Et slikt prosjekt kan gi nyttige tilskudd til kunnskap og politikkutforming i et landskap i endring. De tre viktigste spørsmålene vi ser for oss i et prosjekt som dette er:

- i) i hvilken grad beholder kommunene fokus på boligtilpasning når det blir en av flere oppgaver som konkurrerer om ressursene med mange andre viktige forhold innenfor kommuneramma.
- ii) Hvordan varierer tilpasningspolitikk og tilpasningspraksis mellom kommuner. Skyldes en eventuell variasjon ulikheter i prioriteringer eller ulikheter i kompetanse. Slike analyser kan legge et fundament for erfaringsutveksling og læring.
- iii) I hvilken grad bidrar Husbankens rådgivnings- og veilederrolle mht. kommunene til at tilpasningstilskuddet brukes aktivt – eventuelt også i kombinasjon med andre virkemidler – etter overføringen til kommuneramma.

Noen av våre informanter er skeptiske til konsekvensene av tilpasningstilskuddets overføring til kommuneramma. De mener ordningen lett kan tape konkurransen mot andre gode formål og dermed vil benyttes i mindre grad enn før. Et motargument kan være at kommunes folk har størst nærhet og kunnskap om lokale forhold, og dermed må få gjøre sine boligpoliske og boligsosiale prioriteringer mest mulig fritt. Mot dette vil noen sikkert innvende at det er Husbanken som har størst kunnskap om tilpasningstilskuddet – og ikke minst hvordan det kan kombineres med andre virkemidler – og derfor burde ha tildelings- (og til og med) saksbehandlingsansvar. Et fremtidig forskningsprosjekt om konsekvensene av tilskuddets overføring til kommuneramma vil slik sett bidra til retningsgivende kunnskap om et tema som diskuteres i den norske boligsektoren.

⁴⁵ I dag blir tilskuddet formidlet fra Husbanken til kommunene etter søknad. Fra 2020 vil kommunene disponere midlene direkte gjennom kommunerammen.

Boligsituasjon og omsorgsproduksjon

Både våre analyser i denne rapporten (se kapittel 4) og flere andre analyser, antyder klart at det i grenselandet mellom bruke av hjemmetjenester i egen bolig, omsorgsboliger og omsorg på institusjon er det betydelig ressurser å spare på å finne de gode kombinasjonene. Videre finnes det også indiksjoner på at dette kan gi gevinster i form av økt livskvalitet i de senere delene av livsløpet. Konklusjonene bygger i stor grad på mindre studier og til dels på aggregert data.

Dette er spørsmål av svært stor samfunnsmessig betydning og det kan ha stor verdi å utvikle en database basert på longitudinelle mikrodata som kan legge grunnlag for studier av hvordan boligløsninger og tilpasninger kan ha en kausal effekt på helse og behov for omsorgstjenester. Ideelt sett kunne man velge ut utvalg hentet fra SSBs mikrodata (spesielt det nye boforholdsregisteret) og så koble dette opp mot alternative omsorgsbaner fra kommunene. Vi tror at dette best kan gjøres i en form for partnerskap med kommuner eller bydeler. Antagelig er et prosjekt av denne art så pass krevende og omfangsrikt at det bør søkes om finansiering i et av Norges Forskningsråds større forskningsprogrammer. Ved OsloMet – Storbyuniversitetet foregår det for øvrig et arbeid med å utvikle partnerskap i form av Universitetsbydeler. Dette kan være en hensiktsmessig ramme for et slikt prosjekt.

Et prosjekt som dette vil ha en ganske tung kvantitativ innretning. Det kan imidlertid kombineres med en longitudinell kvalitativ tilnærming. Et slikt kvalitativt delprosjekt kan baseres på gjentatte livsløpsintervjuer.

Mulige politikkendringer?

De store pengene knyttet til feltet eldre og bolig ligger – som vi viste med all tydelighet i kapittel 4 – i boligers egnethet som arena for produksjon av omsorgstjenester. Velegnede boliger for eldre kan bidra til mer effektive hjemmetjenester og (aller mest) kostnadsbesparelser som følge av at eldre kan bli boende hjemme hos seg selv. Vi ser for oss tre ulike typer av politikkinitiativ som kan være relevant i denne sammenhengen.

- i) Legge til rette for en fortsatt utbygging av (ulike former for) omsorgsboliger i kommunene.
- ii) Legge til rette for at kommuner kan utvikle mellomformer mellom sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Dette kan dreie seg om tilpasninger og bruk av private boliger som ikke formelt sett er bygd som omsorgsboliger

og det kan dreie seg om omsorgsboliger. Det handler om å flytte sykehjemmet hjem til personer heller enn å flytte personene inn på sykehjemmet.

iii) Fortsette å arbeide med utvikling av velferdsteknologi (kanskje også i grenselandet mot telemedisin). Dette handler selvfølgelig om ren teknologisk utvikling. Kanskje enda viktigere er det å støtte opp under innovasjonsvirksomhet, det vil si å utvikle evnen til å ta i bruk velferdsteknologi i det daglige omsorgsarbeidet i kommunene.

Som tidligere nevnt, flyttes tilskudd til tilpasning over til kommunene og blir en del av den generelle kommuneramma. En side ved dette er at kommunene som omsorgsprodusenter er med på å dele en (god) del av gevinstene ved at private oppgraderer sine boliger. Når tilskuddet flyttes over i ramma fra 2020, får de kanskje en enda større direkte mulighet og ansvar til å prioritere gode «spleiselag» med private der hvor behovene for tilpasning er størst. Bekymringen hos noen av våre informanter er imidlertid at de knappe tilskuddsmidlene vil miste mye av sin synlighet hvis de fordeles jevnt over alle kommunene. Slik vi tolket det, frykter de at tilskuddet nærmest kan forsvinne helt i kommuner med begrenset kunnskap om virkemiddelet og med mange andre formål å ta hensyn til.

I dette nye landskapet ser vi det i alle tilfelle som viktig at kommunene gis mulighet til å utvikle sine egne måter å jobbe med boligtilpasning, og legge til rette for partnerskap som mobiliserer ressursene hos eldre beboere. Videre bør sentrale myndigheter (eksempelvis ved Husbanken) få et tydelig ansvar for å utvikle arenaer for læring og kunnskapsdeling mellom kommunene.

Boligrådgivingsgrupper/boligteam i kommunene eller fylkene (regionene) er også en potensiell arene for kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling om fysiske boligtilpasninger. Vi vet at mange kommuner har utviklet gode og velfungerende boligrådgivingsteam. Samtidig har vi en (empirisk basert) mistanke om at dette ikke fungerer like bra i alle kommuner; en slik mistanke støttes av det faktum at vi i vår survey fikk ganske mange «vet ikke-svar» på ulike spørsmål knyttet til boligrådgivning og andre offentlige virkemidler (se kapittel 3). Kunnskapen på tvers av oppgaver relatert til eldre i bolig- og omsorgstjenestene er helle ikke spesielt stor alle steder (se kapittel 1 og 3; Sørvoll 2016). NAV-Hjelpemiddelsentralen jobber allerede med/mot kommuner for å utvikle kommunenes evner til å gjennomføre boligtilpasninger en del av stedene hvor utviklingspotensialet er som størst. Et slikt utviklingsarbeid bør fortsette i lys av det vi allerede vet.

Boligrådgiving kan bidra med informasjon og hjelp til å velge gode og kostnadseffektive, løsninger. Det er imidlertid rimelig å tenke seg at rådgivning ikke alltid er nok. De situasjonene hvor behovet for å få gjort noe med boligen er stort, kan for eldre personer sammenfalle med situasjoner hvor både handlekraft og evne til initiativ er på sitt laveste. En form for direkte hjelp med småreparasjoner og byggherrerollen kan derfor være et viktig bidrag til mer velegnede boliger for sårbare eldre. På statlig nivå kan det hende at dette bør settes på dagsorden, og kommuner bør videre vurdere å inkludere denne formen for bidrag i sin boligpolitikk for eldre (se ellers: Sørvoll, Sandlie, Nordvik & Gulbrandsen 2016). Småreparasjoner og mindre boligtilpasninger kan for øvrig være et ypperlig område for samarbeid mellom kommuner og private aktører. Mens private personer og bedrifter kan gjennomføre selve arbeidet, kan kommunene eller en annen offentlig instans formidle arbeid til sårbare eldre og kontrollere de private aktørenes seriøsitet (arbeidsforhold og skatteforhold) og kompetanse.

Vi har i rapporten argumentert for at det er en del samfunnsmessige fordeler i at personer tilpasser sine boligsituasjoner når de er det vi har kalt for yngre eldre (kanskje i alderen 50–65 år). I denne livsfasen opplever mange at barna har flyttet ut, og at man ønsker å frigjøre tid fra det å ta vare på en stor bolig. Man legger videre kanskje mindre vekt på de kvalitetene et nabolag kan tilby til (mindre) barn. Samtidig vet man (på et populasjonsnivå) at en andel av denne gruppen om 5, 10 eller 15 år trenger hjelp på ulike måter. Det er gunstige både kostnadmessige og trivselsmessig om denne hjelpen gis i den enkeltes hjem som hjemmetjenester. I lys av dette er det hensiktsmessig om en del seniorer og yngre eldre med nye behov flytter til mer lettstelte og tilgjengelige boliger. Det kan i dette perspektivet synes som noe paradoksalt at mobilitet skattlegges gjennom en dokumentavgift på 2,5 prosent («flytteskatten» som noen kritikere ynder å kalle den). Funksjon, eksistens, hensiktsmessighet og størrelse på denne avgiften bør vurderes kritisk.

Egenskaper som eksempelvis alle hovedfunksjoner på ett plan i småhus og inkludering av fellesarealer i flere nye boligprosjekter er ønskelig, men ikke forankret i den byggtekniske forskriften. Likevel er det et samfunnsmessig ønske/ambisjon at slike kvaliteter skal finnes i større grad i nybyggingsprosjekter. Dette kan nok i enda sterkere grad enn tidligere gjøres til et tema i saksbehandlingen av søknader om grunnlån i Husbanken. Vi merker oss for øvrig at boligkvalitet og tilgjengelighet løftes frem som et (fortsatt)

viktig satsingsområde i regjeringens forslag til ny forskrift for Husbankens grunnlån. I det nye forslaget tas det til orde for å gi poeng (i betydningen telle positivt med tanke på å få lån) til søkere som tilfredsstillt krav til boligkvaliteter som tilrettelegging for velferdsteknologi og smarthusteknologi, arealer til fellesfunksjoner, gode planløsninger mm (Høringsnotat 2018).

I lys av diskusjonene i kapittel 2, er det interessant at det nye forskriftsforslaget tar høyde for de spesielle utfordringene knyttet til etablering av boligprosjekter med fellesfunksjoner på kommersielle vilkår. I forskriftsforslaget heter det at: «Arealer avsatt til fellesfunksjoner reduserer prosjektenes salgbare areal. Det kan begrense utbyggingen av slike funksjoner, selv om det bidrar til økt bokvalitet» (Høringsnotat 2018: 14). Etter vår oppfatning er det positivt at grunnlånets forskriften fremhever boliger med fellesfunksjoner på denne måten. Det kan bidra til at flere prosjekter med velguede boliger for eldre realiseres. Slik vi antydte i kapittel 2, mener vi også private og offentlige aktører må jobbe mer sammen med løsninger som sikrer at fellesfunksjoner kan brukes av flest mulig. Det er viktig at vi ikke bygger opp veldig mange veldig små og eksklusive boligfellesskaper ved hjelp av offentlige midler. Offentlige ressurser bør fortrinnsvis brukes på større prosjekter med stor potensiell samfunnsverdi etter vår oppfatning. En god løsning kan for eksempel være mindre eller større tun med småhus og leiligheter med fellesfunksjoner alle beboerne deler på. Disse tunene må gjerne være i nærheten av hjemmetjenestebaser og/eller andre boformer i eldreomsorgen – på denne måten vil boligene knyttet til fellesfunksjoner også ha en beliggenhet som kan legge til rette for effektive og gode hjemmetjenester.

Avsluttende bemerkninger

I dette avslutningskapitlet har vi diskutert forskningsbehov og politikkråd i lys av rapportens funn og diskusjoner. Rapportkapitlene 2 til 4 behandler mange vanskelige, interessante og samfunnsmessig viktige temaer på relativt liten plass. Disse kapitlene gir en del gode svar eller solide empiriske indiksjoner på en rekke spørsmål – som for eksempel vilkårene for produksjon av boliger med fellesfunksjoner, tilpasningstilskuddets virkninger og potensialet for besparelser i eldreomsorgen ved varige tilpasninger av boliger. Det er imidlertid fortsatt behov for forskning på en rekke beslektede spørsmål, også på temaer vi ikke har hatt mulighet eller fantasi til å nevne i dette avslutningskapitlet.

Referanser

Høringsnotat 15.11.2018. Saksnr. 16/3421.

Sandlie, H. C. & L. Gulbrandsen (2016). Eldres boligformue og boligvalg. Kapittel i *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Oslo: NOVA rapport 11/2016.

Sørvoll, J. (2016). Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring – muligheter og begrensninger i norske kommuners eldreboligpolitikk. Kapittel i *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, NOVA rapport 11/2016.

Sørvoll J., H. C. Sandlie, V. Nordvik, L. Gulbrandsen (2016). *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Oslo: NOVA report: 11/16.

Summary

In this report, we analyze different topics related to the ageing society, housing policy and the housing market in Norway. First, we discuss the perspectives of property developers and the construction industry on the production, maintenance and refurbishment of housing suited for seniors (50+) and the elderly. Second, we study the importance of various housing policy instruments for the housing situation of the elderly in the municipalities. Third, we assess the economic consequences of policies enabling people to age in place in their own homes for individuals, local governments and the state.

Qualitative interviews and two surveys are the report's primary empirical foundations. The first survey was sent to all members of *NBBL* (The national organization of cooperative housing companies) and 118 of the members of *Boligprodusentene* (The national organization of private building companies). The members of these two organizations build a large share of the housing annually constructed in Norway. With the aid of KBL (the organization of municipal housing authorities), the second survey was sent to all 422 Norwegian municipalities. We supplement the data gathered through the two surveys with 16 qualitative interviews with representatives of the building industry, the municipalities, and the State's Housing Bank.

In chapter 2, we analyze the perspectives and contributions of property developers and private builders to the provision of housing well suited for the elderly and the needs of the municipal care services. We particularly focus on housing with shared facilities (gym, café, kitchen, meeting rooms etc.) and common areas. This is a form of housing widely considered ideal for the elderly, as it may contribute to physically and socially active lives. Forty-three percent of those who answered the survey, stated that the businesses they represented built housing with shared facilities and common areas to "a large" or "some" extent or were planning to do so. This seems to reflect that this kind of housing is considered commercially viable amongst at least some property developers and private builders. However, our survey respondents emphasize that shared facilities and common areas constitute a financial challenge in property development. The consequence of facilities and common areas are higher apartment prices than similar flats in buildings

without the extra space and functions. This may lead to insufficient demand for the realization of housing projects of this nature. Moreover, very few private builders mention elderly or seniors with incomes below the national average as target groups for their products. This may lead policy makers to consider increased support for rented housing for the elderly with ordinary incomes, particularly in areas where the second-hand market for owner-occupied housing does not cater to the needs of this segment of the public.

In chapter 3, we discuss the results of the Housing Bank's grant for "improved accessibility in the homes of elderly and disabled people"⁴⁶ for the recipients. The consequences of other policy instruments – such as the Housing Bank's basic loan for housing renewal – for the housing situation of the elderly are also analyzed. Our survey data suggests that the grant for improved accessibility contributes to a better housing situation for the recipients, and that many that receive the grant are enabled to live in their own home for years. Judging by the answers to the survey, very few individuals that could have financed their own home improvements receive the grant. If the grant had not existed, at least some current recipients would have had to move to a nursing home or assisted housing, according to many respondents.

In chapter 4, we debate the economic consequences of successful policies enabling people to age in place in their own homes. We show that the potential economic gains from such policies are substantial. Much of these gains are pocketed by the municipalities as a consequence of more efficient care services and – not least – because people are able to live in their own homes and receive care there instead of residing in costly nursing homes. While local governments stand to gain from successful policies, individuals are generally responsible for maintenance, small improvements or major refurbishments of their own homes. This creates skewed incentives. It is possible that home improvements that would be beneficial to society are not carried out because individual households lack sufficient economic incentives. For the national government, this suggests promotion of policies that increase the economic incentives of households for home improvements in light of the challenges of ageing.

⁴⁶ <https://husbanken.no/english/housing-grant/> Accessed: 05.12.2018.

In chapter 5, we suggest avenues for future research and future political reforms in light of the conclusions and reflections in the report. For instance, we argue that the government should consider changes in the tax system to stimulate seniors and the elderly to move from large single-family homes to accessible apartments ideal for ageing in place and receiving (relatively) cheap care services.