

Klient, omsorgsmottaker eller herre i eget hus?

**En evaluering av Husbankens tiltak for
funksjonshemmede**

av

Trond Bliksvær

NF-rapport nr. 19 • 2002

ISBN-nr.: 82-7321-466-4

ISSN-nr.: 0805-4460



8049 BODØ

Tlf.: 75 51 76 00

Telefaks: 75 51 72 34

REFERANSESIDE

- Rapporten kan også bestilles via nf@hibo.no

Tittel Klient, omsorgsmottaker eller herre i eget hus? En evaluering av Husbankens tiltak for funksjonshemmede	Offentlig tilgjengelig:	NF-rapport nr.: 19/2002
	ISBN nr. 82-7321-466-4	ISSN 0805-4460
	Ant. sider og bilag: 230	Dato:
Forfattere Trond Bliksvær	Prosjektansvarlig (sign.): Willy Lichtwarck	
	Forskningsleder: Willy Lichtwarck	
Prosjekt	Oppdragsgiver Norske Stats Husbank	
	Oppdragsgivers referanse Hilde Moe	
Sammendrag Utgangspunktet for evalueringen er at Kommunal- og regional departementet har bedt Husbanken om en evaluering av virkningen av Husbankens låne- og tilskuddsordninger overfor funksjonshemmede. Prosjektet overordnet målsetning er således å evaluere tiltak for funksjonshemmede, med særlig vekt på virkninger for funksjonshemmede. Dersom vi skal sammenfatte innsatsområder som vi mener vår gjennomgang peker mot som viktige når det gjelder nytten av husbankens ordninger for funksjonshemmede, mener vi dette kan gjøres i form av et sett av stikkord: Ressurser, Kunnskap, Retningslinjene, Organisering og forvaltning, og overordnet tenkemåte.	Emneord Funksjonshemmede Bolig Norske Stats Husbank Keywords Disability Housing Norwegian State Housing Bank	
Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning	Salgspris NOK 250,-	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

Prosjektet er en evaluering av Husbankens låne- og tilskuddsordninger overfor funksjonshemmede. Evalueringen er gjennomført på oppdrag av Husbanken, og ble igangsatt i januar 2002. Hensikten med evalueringen har vært todelt: 1) å se på det repertoar av ulike låne- og tilskuddsordninger som Husbanken rår over i dag og drøfte ulike sider ved disse som tiltak for funksjonshemmede, og 2) å studere hvordan Husbankens boligtiltak for funksjonshemmede fortoner seg i praksis. For å oppnå dette har vi valgt å ta utgangspunkt i boligtilskuddet, og lagt særlig vekt på å fange opp mottakernes egne erfaringer og opplevelser knyttet til ordningen. Vi har også intervjuet representanter fra kommuner og fra Husbankens regionkontor, da et tiltaks virkninger ikke kan forstås tilstrekkelig uten at en også kjenner til iverksetternes forståelse av tiltaket. Vi har hatt som ambisjon om å gjennomføre studien ut fra at bolig er noe mer enn et ”tak over hodet”, men inngår som en viktig del av en større sammenheng for den enkelte, og der betydningen av boligtilskuddet også må fortolkes innenfor en slik ramme.

Trond Bliksvær har hatt hovedansvar for gjennomføringen av evalueringen og Willy Lichtwarck har vært prosjektleder. Prosjektet har bestått av en arbeidsgruppe som i tillegg inkluderer Tina Luther Handegård, Roine Johansson, Terje Olsen, og Berit Skorstad. Tina, Terje og Berit har gjort det meste arbeidet med kapittel 6. Roine har skrevet første del av kapittel 3. Prosjektgruppen har hatt jevnlige møter for å diskutere prosjektets utforming og innhold.

Vi vil takke Husbanken ved Hilde Moe og Kjersti Halvorsrud for et godt og produktivt samarbeid underveis. Vi vil også rette en takk til Husbankens regionkontor i Bodø, som i oppstartsfasen av prosjektet bidro raust med verdifull informasjon om Husbankens virksomhet og ordninger samt grunnlagsmateriale av ulikt slag. Tor Georg Jakobsen fortjener stor takk for grundig og effektivt utført punching av spørreskjemaene, og en stor takk til Aud Hammerø for sluttredigeringen av rapporten. Takk også til trykkeriet for god service.

Sist men ikke minst står vi i takknemlighetsgjeld til alle våre respondenter og informanter, som på kort varsel velvillig inviterte oss hjem for intervjuing. Uten deres innsats kunne dette prosjektet ikke blitt gjennomført.

Alle feil og mangler som måtte hefte ved rapporten står for forfatterens regning.

Bodø, august 2002

INNHold

FORORD.....	1
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
1. INNLEDNING.....	7
1.1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
1.2 DESIGN OG METODE.....	9
1.2.1 Datagrunnlag.....	10
1.3 TIDLIGERE FORSKNING.....	16
1.4 RAPPORTENS OPPBYGNING.....	17
2. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....	19
2.1 DISKUSJON – EVALUERINGENS PROBLEMSTILLINGER.....	19
2.1.1 Ordningenes overordnede utforming	19
2.1.2 Ordningen(e) i praksis.....	27
2.1.3 Behov for endringer.....	39
DEL I: ORDNINGENES UTFORMING	45
3. HUSBANKEN, BOLIGPOLITIKKEN OG FUNKSJONSHEMMEDE.....	45
3.1 BAKGRUNN	45
3.2 SENTRALE BEGREPER: FUNKSJONSHEMMING OG BOLIG.....	47
3.2.1 Boligpolitikk eller omsorgspolitik?.....	50
3.3 HUSBANKENS STØTTEORDNINGER.....	51
3.3.1 Nærmere om de ulike ordningene.....	52
3.3.2 Oppsummering	69
3.3.3 Noen utviklingstrekk - boligtilskuddet	77
DEL II: ORDNINGENE I PRAKSIS	84
4. IVERKSETTINGEN AV BOLIGPOLITIKKEN FOR FUNKSJONSHEMMEDE	84
4.1 KOMMUNEUNDERSØKELSEN	84
4.1.1 Om forvaltningen av ordningen.....	85
4.1.2 Kommunens organisering av saksbehandlingen.....	86
4.1.3 Om saksbehandling – funksjonshemmede søkere.....	88
4.1.4 Nærmere om saksbehandling (prioriteringer, tildelingskriterier m.m).....	91
4.1.5 Praktisering av saksbehandling.....	94
4.1.6 Boligtilskuddet i kombinasjon med andre finansieringsordninger.....	94

4.1.7	Nærmere om søknader (omfang, avslag m.m)	97
4.1.8	Vurdering av ordningen som tiltak for funksjonshemmede	102
4.1.9	Vurdering av boligtilskuddet i forhold til ulike målsetninger.....	110
4.1.10	Vurdering av nytten for funksjonshemmede.....	111
4.1.11	Informasjon om ordningen og søkeprosessen.....	113
4.1.12	Om rolledelingen mellom kommunen og Husbanken.....	116
4.1.13	Oppsummering.....	119
4.2	REGIONKONTORENE	123
4.2.1	Samarbeid og roller.....	123
4.2.2	Kommunal hverdag og praksis.....	125
4.2.3	Politikken og ordningene - ”flaskehalsen” og forbedringspunkter	127
5.	BOLIGTILSKUDET SOM TILTAK FOR FUNKSJONSHEMMEDE	131
5.1	INNLEDNING.....	131
5.1.1	Kjennetegn.....	131
5.1.2	Hvordan bodde de før de fikk tilskudd?.....	141
5.1.3	Tilskuddstype.....	142
5.1.4	Om informasjon, søknadsprosessen og saksbehandling	145
5.1.5	Om kontakten med Husbanken og kommunen.....	150
5.1.6	Hva tilskuddet er brukt til, og eventuelt annen finansiering.....	153
5.1.7	Vurderinger av nytte/endringer som boligtilskuddet har medført.....	158
5.1.8	Synspunkter på boligtilskuddet.....	163
5.2	OPPSUMMERING.....	165
6.	ERFARINGER FRA FEM KOMMUNER.....	173
6.1	INNLEDNING.....	173
6.2	INTERVJUENE.....	175
6.2.1	Kommune 1	175
6.2.2	Kommune 2	177
6.2.3	Kommune 3	179
6.2.4	Kommune 4	184
6.2.5	Kommune 5	188
6.3	SAMMENFATTING OG ANALYSE	193
6.3.1	Organisering.....	194
6.3.2	Informasjon.....	197
6.3.3	Brukerkompetanse og tilfredshet.....	198
6.3.4	Kommunal prioritering av boligsosiale spørsmål.....	200
6.3.5	Relasjoner mellom kommunen og brukerne.....	204
6.3.6	Relasjoner mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå	207
	REFERANSER	210
	VEDLEGG	212

SAMMENDRAG

Utgangspunktet for evalueringen er at Kommunal- og regionaldepartementet har bedt Husbanken om en evaluering av virkningen av Husbankens låne- og tilskuddsordninger overfor funksjonshemmede, blant annet som en oppfølging av regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede (St.meld. nr 8 1998-1999).

Prosjektets overordnede målsetning er således å evaluere Husbankens tiltak for funksjonshemmede, med særlig vekt på *virkninger* for funksjonshemmede. Evalueringen tar utgangspunkt i de siste årene.

I evalueringen har vi i samråd med oppdragsgiver valgt å fokusere på boligtilskuddet. Boligtilskuddet brukes ofte i kombinasjon med andre lån og tilskudd fra Husbanken, og vil således gi anledning til samtidig å se på Husbankens aktuelle tilstøtende ordninger, og også å se boligtilskudd og låneordningene i sammenheng. Retningslinjene for boligtilskuddet stiller nemlig som krav at boligen for øvrig som hovedregel er finansiert gjennom lån i Husbanken (eller SND for tilpasningstilskuddet). Boligtilskuddet har også vært fremhevet som en gunstig ordning å videreutvikle fra funksjonshemmedes egne rekker, blant annet fordi det er en ordning som kommer det enkelte individ til gode, og gir mulighet for å etablere seg i det ordinære boligmarkedet, i motsetning til en rekke andre ordninger hvor midlene går til f.eks kommunen for oppføring av utleieboliger.

Evalueringen består av to hoveddeler: den første delen setter søkelys på *ordningenes* overordnede utforming, og består av en kort gjennomgang av boligpolitikken og funksjonshemmede, og gir også en presentasjon av de låne- og tilskuddsordninger som Husbanken i dag forvalter, blant annet med henblikk på ansvarsfordeling mellom Husbank og kommuner. Ordningene drøftes også i forhold til funksjonshemmede som målgruppe. Evalueringens andre del setter søkelys på praksis. Her er vi opptatt av å få kommunene, husbankens regionkontorer, samt brukernes vurderinger av ordningene.

Dersom vi skal sammenfatte innsatsområder som vi mener vår gjennomgang peker mot som viktige når det gjelder nytten av Husbankens ordninger for funksjonshemmede, mener vi dette kan gjøres i form av et sett av stikkord:

- Ressurser
- Kunnskap
- Retningslinjene
- Organisering og forvaltning
- Overordnet tenkemåte

SUMMARY

This project has been carried out on behalf of the Norwegian State Housing Bank as a result of a request from the Ministry of Local Government and Regional Development for an evaluation of the effects of the Housing Bank's schemes for loans and grants for disabled people, among other reasons as a follow up of the government's plan of action for the disabled (St.meld. no. 8 1998-1999).

The project's main goal is, therefore, to evaluate the Housings Bank's measures for disabled people, with special emphasis on the effects for this group. The evaluation is concentrated on the last few years.

In agreement with the Norwegian State Housing Bank, we have chosen to focus the evaluation on the housing grants. These grants are often used in combination with other loans and grants from the State Housing Bank, and will, therefore, also give the opportunity to examine the bank's current arrangements. It also gives the opportunity to look at the housing grants and loan arrangements in connection with each other. The guidelines for housing grants generally demand that the house is otherwise financed through a mortgage from the State Housing Bank (or through an adjustment grant from the Norwegian Industrial and Regional Development Fund). It has also been emphasized among disabled people's own ranks that this arrangement with housing grants should be developed, amongst other reasons because it is a measure directly aimed at the individual, making it possible to become established in the ordinary housing market, as opposed to other arrangements where funds go to local authorities for example to build accommodation for renting.

The evaluation comprises of two main parts. The first part highlights the main design of the arrangement and comprises of a short summary of the housing policy and disabled people. It also presents the different loan and grant alternatives that the Housing Bank administers at present, amongst other things in preparation for the division of responsibility between the State Housing Bank and the municipalities. The arrangements are also discussed in relation to disabled people as a target group. The second part of the evaluation highlights the way in which the arrangements are practiced. Our main aim here has been to get an appraisal of the arrangements from local authorities, the Housing Bank's regional representatives, and the users.

If we were to sum up the areas which we believe our examination points towards as being important with regard to the effect of the Housing Bank's arrangements for disabled people, we believe that this can best be done by using a set of catchwords.

- 5 HMRXUHV
- . QRZCHH
- Guidelines
- Organisation and administration
- Major way of thinking

1. INNLEDNING

I dette kapitlet skal vi beskrive bakgrunnen for og formålet med dette arbeidet, samt gjøre rede for metodisk opplegg og datagrunnlag. Til slutt i kapitlet gjør vi rede for oppbygningen av rapporten.

BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

Utgangspunktet for evalueringen er at Kommunal- og regionaldepartementet har bedt Husbanken om en evaluering av virkningen av Husbankens låne- og tilskuddsordninger overfor funksjonshemmede, blant annet som en oppfølging av regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede (St.meld. nr 8 1998-1999).

Prosjektets overordnede målsetning er således å evaluere Husbankens tiltak for funksjonshemmede, med særlig vekt på *virkninger* for funksjonshemmede. Evalueringen tar utgangspunkt i de siste årene.

I evalueringen har vi i samråd med oppdragsgiver Husbanken valgt å fokusere på boligtilskuddet. Boligtilskuddet brukes ofte i kombinasjon med andre lån og tilskudd fra Husbanken, og vil således gi anledning til samtidig å se på Husbankens aktuelle tilstøtende ordninger, samt å se boligtilskudd og låneordningene i sammenheng. Retningslinjene for boligtilskuddet stiller nemlig som krav at boligen for øvrig som hovedregel er finansiert gjennom lån i Husbanken (eller SND for tilpasningstilskuddet). Boligtilskuddet har også vært fremhevet som en gunstig ordning å videreutvikle fra funksjonshemmedes egne rekker, blant annet fordi det er en ordning som kommer det enkelte individ til gode og gir mulighet for å etablere seg i det ordinære boligmarkedet, i motsetning til en rekke andre ordninger hvor midlene går til f.eks kommunen for oppføring av utleieboliger.

Videre legger evalueringen vekt på det vi har kalt et *velferdsperspektiv* på ordningene. Det sentrale i et slikt perspektiv er å stille brukernes egne opplevelser og erfaringer av ordningene og de systemer som disse formidles gjennom i sentrum. Videre innebærer det at vi ikke bare avgrenser oss til dagens boligmessige resultat for den enkelte, men vil være opptatt av de *prosesser* som ligger forut i tid for dagens boligsituasjon, og hvilken betydning boligtilskuddet har i det samlede bilde i så måte. Derfor vil de to deler av evalueringen som tar utgangspunkt i brukernes erfaringer vies relativt mye oppmerksomhet i rapporten.

Evalueringens deler

Evalueringen består av to hoveddeler:

Del I: Ordningenes utforming

Denne delen setter søkelys på *ordningenes* overordnede utforming, og består av en kort gjennomgang av boligpolitikken for funksjonshemmede, og gir også en presentasjon av de låne- og tilskuddsordninger som Husbanken i dag forvalter, blant annet med henblikk på ansvarsfordeling mellom Husbank og kommuner. Ordningene drøftes også i forhold til funksjonshemmede som målgruppe.

Del II: Ordningene i praksis

Mens del I fokuserer på politikk-/intensjonsnivået, setter del II søkelys på praksis.

Denne delen består av to nivåer:

1) Ordningenes iverksetting.

Her fokuseres på Husbankens regionkontorer og på kommunene. Sentrale spørsmål er:

- Forvaltningen av ordningene. Om oppgaver og ansvar hos hhv. Husbankens regionkontorer og kommunene, om samarbeidet og rolledelingen dem i mellom, og betydningen av dette, samt på hvilken måte tiltakene iverksettes.
- Husbanken og kommunene i møte med brukerne (formidlingsformer, -omfang, brukervedvirkning osv).
- Kriterier for å innvilge/ikke innvilge søknad om tilskudd. Prioriteringer.

Spørsmålene belyses gjennom en spørreskjemaundersøkelse til kommunene, telefonintervjuer med Husbankens regionkontorer, samt kvalitative intervjuer med saksbehandlere i fem kommuner.

2) Brukernes erfaringer.

For å vurdere virkningene av ordninger som de vi her studerer vil det imidlertid ikke være tilstrekkelig å bare se på det endelige ”resultatet” alene, men her vil også sider ved prosessen, for eksempel kontakten med kommunen osv, ses som en viktig del. Her brukes to tilnærminger:

En postal spørreskjemaundersøkelse til funksjonshemmede mottakere av boligtilskudd, som har til hensikt å kartlegge boligtilskuddets virkninger. Undersøkelsen belyser spørsmålene:

- Bruken av tilskuddsordningen (hva tilskuddet er brukt til, om øvrig finansiering av boligen, mottak av bostøtte, sosialhjelp, husstandens økonomi, om prosjektet ville blitt realisert uten tilskuddet, planlegging).

- Hva som var behovet som lå til grunn for å søke om tilskuddet.
- Spørsmål knyttet til saksbehandling/prosess (informasjonsformidling, kontakt med kommunen, med Husbanken, ventetid osv).
- Vurderinger av resultatet (om en har fått bedret bosituasjon og hverdagsliv på ulike måter).
- Om valgmulighetene da en søkte om tilskudd (for eksempel om en hadde hatt mulighet til å gjennomføre tilpasningen uten boligtilskudd, hvilke alternativer ble diskutert).

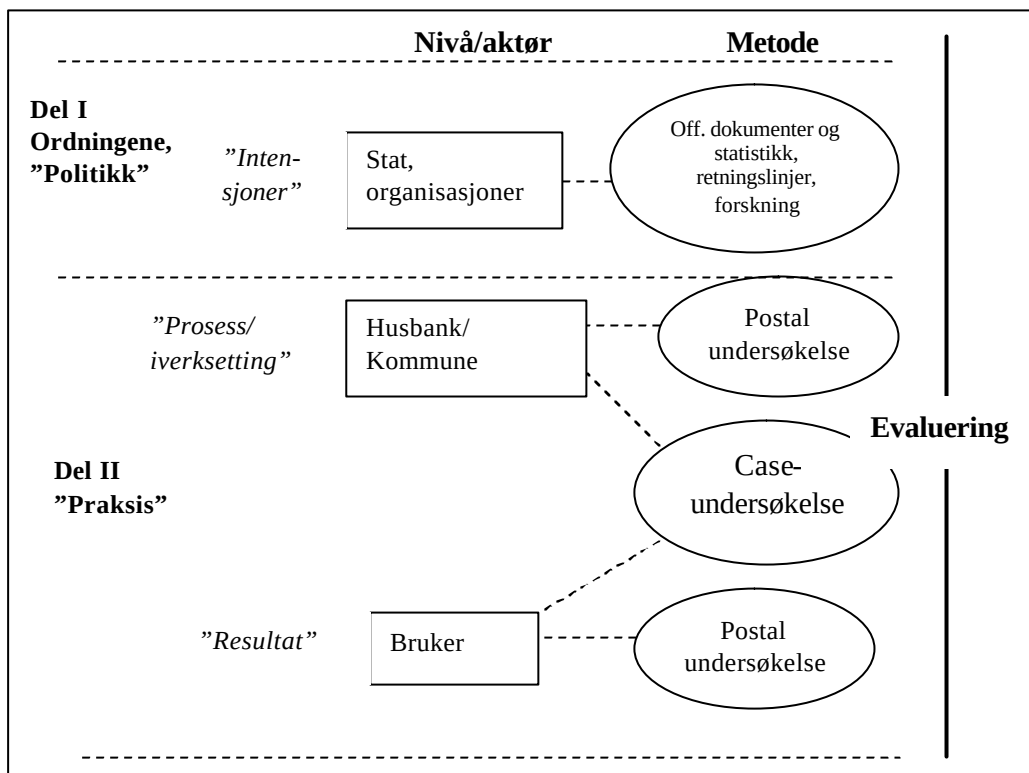
Den andre tilnærmingen består av en kvalitativ intervjuundersøkelse i fem kommuner. Her intervjues brukere som har søkt om boligtilskudd. Sentrale spørsmål her er:

- Hvilke behov lå bak den nye boligsituasjonen, i hvilken grad har den boligsituasjonen en har oppnådd bidratt til å realisere ens ønsker og behov?
- Hvordan har prosessen vært, som ble utløst på grunn av dette problemet og som resulterte i et møte med det offentlige forvaltningsapparat. (Hvem en først møtte, hvordan de opplevde dette møtet, hvilke alternativer som forelå, hva som var utslagsgivende for det endelige resultatet osv.)?
- Hvordan fremstår selve boligen slik den er i dag, mht funksjonalitet, hensiktsmessighet, økonomi, nærmiljø osv?

DESIGN OG METODE

I et evalueringsprosjekt kan det være nyttig å ha noen oppfatninger om hva en mener med begrepet "evaluering". Baklien (1993) har hevdet at evaluering i vid forstand dreier seg om "å beskrive virkningene av en beslutning eller et tiltak", mens Vislie (1989) i sin definisjon nærmer seg det man gjerne kaller for evalueringsforskning: "systematisk å beskrive, analysere og fortolke en innsats og dens virkninger".

Vi har inkludert "iverksettingsnivået" (kommune og Husbankens regionkontor) i evalueringen. Kunnskap om et tiltaks virkninger vil ha begrenset verdi dersom en ikke også kjenner til hvordan de som iverksetter tiltaket tenker og handler. Evalueringens ulike deler kan sees som en helhet og er fremstilt skjematisk i figuren nedenfor.



1.1.1 Datagrunnlag

I prosjektet ble det gjennomført fire delundersøkelser, som beskrives nærmere nedenfor. Undersøkelsene representerer ulike tilnærminger til boligtilskuddet som *praksis*. Samtidig som undersøkelsene har satt boligtilskuddet i sentrum for fokus, har siktemålet vært å bruke det som et inntak til å se hvordan Husbankens låne- og tilskuddsordninger virker mer helhetlig overfor funksjonshemmede.

I tillegg hadde vi tidlig i prosjektet et informasjonsmøte med et av Husbankens regionkontorer, et møte som gav oss nyttig innsikt i Husbankens ulike ordninger og i samarbeidet mellom regionkontoret og kommunene. Gjennom regionkontorets erfaringer fikk vi også nyttig kunnskap om kommunenes praktisering av ordningene. Vi hadde også samtaler med saksbehandler for boligtilskuddet i to kommuner, blant annet med tanke på den praktiske gjennomføringen av spørreundersøkelsene. Samlet gav dette nyttig kunnskap når vi skulle utforme prosjektets empiriske undersøkelser.

Ved prosjektets oppstart sendte Husbanken ut et informasjonsskriv til samtlige kommuner og regionkontorer med orientering om at undersøkelsen var igangsatt, og med anmodning om å bistå Nordlandsforskning under gjennomføringen.

Postalundersøkelse til kommunene

Et postalt spørreskjema ble sendt ut til samtlige kommuner i landet (se vedlegg). Spørreskjemaet inneholdt en rekke spørsmål om både hvordan kommunene praktiserer og organiserer sine boligmessige tiltak for funksjonshemmede, og med særlig henblikk på boligtilskuddet. Skjemaet inneholdt også noen spørsmål om samarbeidet med Husbankens regionkontorer.

I Oslo sendte vi spørreskjemaet til bydelene. Tilbakemeldinger fra bydelene tyder imidlertid på at spørreskjemaet har vært vanskelig å fylle ut for disse pga måten tilskuddsordningen er organisert på i Oslo, og frafallet har følgelig vært stort her (svar fra 8 av 25 bydeler). Vi har derfor valgt å holde Oslo utenfor i analysen av datamaterialet.

Spørreskjemaet ble adressert til saksbehandler for boligtilskuddet. Etter én purring oppnådde vi svar fra 229 kommuner, dvs 53 % av kommunene. Vi fikk tilbakemelding fra et tyvetalls kommuner om at de ikke hadde mulighet til å delta i undersøkelsen, av kapasitetsmessige grunner, på grunn av sykdom hos saksbehandler eller turnover. Tatt i betraktning at mange av saksbehandlerne av boligtilskuddet ofte har boligsaker i tillegg til andre oppgaver (for eksempel der tiltakene forvaltes av sosialkontoret) og at det også ofte er uklart hvor i kommunen saksbehandlingen av boligtilskuddet er plassert, anser vi svarprosenten som brukbar i forhold til forventningene.

Svarprosenten er høyest i store kommuner, og frafallet er klart størst i små kommuner. I kommuner med 10 000 eller flere innbyggere er svarprosenten 62 prosent, mot 53 prosent i kommuner med mellom 3000 – 10 000 innbyggere, og 37 prosent i kommuner med under 3000 innbyggere.

Tabell 1: Kommunestørrelse – utvalget vs landet ("alle"). Prosent.

	Frafall	Besvart	Totalt	N
Under 3000 innbyggere	63	37	100	161
3000 - 9999 innbyggere	47	53	100	174
10 000 el flere innbyggere	38	62	100	99
N	220	214 ¹	434	

Dersom vi ser på frafallet etter fylke (tabell, sortert etter frafallsprosent), er frafallet høyest blant kommunene i Finnmark, Sogn og Fjordane, og Møre og Romsdal. Frafaller er lavest blant kommunene i Hedmark, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Vest-Agder.

Tabell 1.2: Frafall etter fylke. Prosent.

	Frafall	Besvart	Totalt	N
Finnmark	79	21	100	19
Sogn og Fjordane	72	28	100	26
Møre og Romsdal	68	32	100	38
Buskerud	62	38	100	21
Telemark	56	44	100	18
Rogaland	54	46	100	26
Hordaland	53	47	100	34
Aust-Agder	47	53	100	15
Nordland	47	53	100	45
Vestfold	47	53	100	15
Oppland	46	54	100	26
Akershus	45	55	100	22
Østfold	44	56	100	18
Troms	44	56	100	25
Vest-Agder	40	60	100	15
Nord-Trøndelag	38	63	100	24
Sør-Trøndelag	36	64	100	25
Hedmark	27	73	100	22

¹ Skjemaet fra femten av de i alt 229 kommunene som svarte er ikke lagt inn på data og analysert fordi svaret kom etter at analysen av datamaterialet var avsluttet.

Telefonintervjuer - Husbankens regionkontorer

Vi har også gjort intervjuer med saksbehandlere ved Husbankens regionkontorer. Intervjuene ble gjennomført pr. telefon, og tok opp temaer som: regionkontorets kontakt med og samarbeid med kommunene, deres erfaringer når det gjelder kommunenes forvaltning av boligtilskuddet (samt andre ordninger), synspunkter på eksisterende boligpolitiske tiltak for funksjonshemmede, svakheter ved boligtilskuddsordningen, hva det evt. burde ha vært satset mer på osv.

Det er gjennomført telefonintervjuer med ansatte i fem av Husbankens i alt seks regionkontorer. Intervjuene hadde en varighet på mellom 0,5-1 time. Informanten var en person ved kontorene som har boligtilskuddet som del av sin virksomhet (ved ett kontor deltok to informanter i intervjuet). Regionkontorene er av noe ulik størrelse, noe som betyr at noen av de vi har snakket med har hatt et mer generelt virkefelt, mens andre vi har snakket med i større grad har vært "spesialister" på finansieringsordninger som kommunene får for videretildeling.

Postalundersøkelse blant mottakere av boligtilskudd

Et utvalg på 70 kommuner fikk tilsendt spørreskjemaer (se vedlegg) for videreformidling til husholdninger med funksjonshemmet medlem og som hadde fått boligtilskudd i perioden 1998-2001. Spørreskjemaet inneholdt spørsmål om blant annet nåværende og forrige boligsituasjon, bakgrunnen for at en søkte om boligtilskudd, møtet med kommune og Husbanken i søknadsprosessen, hva boligtilskuddet er brukt til, og vurdering av de endringer boligtilskuddet har medført.

De 70 kommunene ble utvalgt tilfeldig blant kommuner som i følge Husbankens egen statistikk (Husbankens "kommunedatabase") hadde tildelt boligtilskudd til etablering og/eller tilpasning til kategorien "funksjonshemmede" i perioden 1997-2000².

Til de 70 kommunene sendte vi ut i alt 1500 brev for videreformidling til personer som hadde mottatt boligtilskudd. Antallet brev som skulle gå til hver kommune ble beregnet ut fra opplysninger i Husbankens kommunedatabase om hvor mange under kategorien "funksjonshemmet" som hadde mottatt boligtilskudd i nevnte periode. Vi antok at dette gav et rimelig anslag på hvor mange i vår målgruppe som hadde mottatt boligtilskudd i perioden 1998-2001, den tidsperioden vi ønsket å dekke. Det laveste antallet skjema som ble sendt ut til kommunene var sju skjema, det høyeste 50 skjema³.

² År 2000 var nyeste data i databasen.

³ Gjennomsnittet for de 70 kommunene var 21 utsendte skjema. De 48 kommunene vi fikk svar fra mottok også i snitt 21 skjema.

I Husbankens registre er ikke kategorier som "funksjonshemmede" og "eldre" gjensidig utelukkende, noe som innebærer at vår øvre aldersavgrensning på 70 år nok vil ha redusert bruttoutvalget en del i forhold til vårt estimat på 1500 i de 70 kommunene. Det er imidlertid ukjent hvor stort dette avviket er, men siden en del personer over 70 år vil ha funksjonsnedsettelse, kan vi anta at bruttoutvalget (vår målgruppe) nok i realiteten er en del lavere enn 1500.

I et vedleggsbrev ba vi kommunene om å videreformidle skjemaet til husstander med et funksjonshemmet medlem under 70 år og som hadde mottatt boligtilskudd i perioden 1998-2001. Dersom kommunen hadde flere mottakere enn tilsendte spørreskjema, bad vi kommunene plukke ut et tilfeldig utvalg blant mottakerne som skjemaet skulle sendes til. Spørreskjemaet ble besvart anonymt og returnert direkte tilbake til oss i en vedlagt svarkonvolutt.

De 70 kommunene som ble valgt ut har et gjennomsnittlig innbyggerantall på 18 900 (medianverdi 10 500). Vi har mottatt ferdig utfylte skjema fra funksjonshemmede mottakere av boligtilskudd i to tredjedeler (48) av disse kommunene. Disse 48 kommunene har et gjennomsnittlig innbyggerantall på 16 100 (medianverdi 10 200), dvs. at kommunene som vi har fått svar fra ikke avviker særlig størrelsesmessig fra de kommunene vi valgte ut. Av tilbakemeldinger vet vi at en del av frafallet av kommuner skyldes at de ikke har hatt kapasitet til å videreformidle spørreskjemat innen den tidsfristen vi satte opp.

I disse 48 kommunene har vi fått svar fra 202 brukere⁴. Det ble ikke gjennomført purring. Vi har som nevnt ikke nøyaktige tall for populasjonens størrelse, men 202 svar må nok anses som en lav svarprosent. Med et lavt antall svar vil usikkerheten knyttet til generalisering på basis av resultatene være større enn ved et høyere antall svar. Vi kjenner heller ikke til de utvalgsrutiner kommunene benyttet seg av når de valgte ut hvem som skulle motta spørreskjema. Vi har fått tilbakemelding fra pårørende om avdøde mottakere som har mottatt skjemaet, og vi har også mottatt et antall brev som er returnert av Posten pga "ukjent adressat".

Dersom vi skulle lete etter grunner til at folk har latt være å svare (og som evt kunne medføre skjevheter i utvalget), vil et moment trolig være at de med de alvorligste funksjonsnedsettelse formodentlig vil ha hatt vanskeligere for å lese og fylle ut skjemaet. I tillegg vet vi at en del kommuner har slitt med å få sendt ut skjemaene innen den oppsatte tidsfristen (noen har ikke sendt ut i det hele tatt), og at dette kan ha vært en grunn til at mange har latt være å svare.

⁴ I tillegg til dette kommer 11 svar som har kommet inn etter at analysen av datamaterialet var avsluttet.

Vi har noen få holdepunkter for å kunne si noe om utvalgets sammensetning. I sin undersøkelse blant mottakere av boligtilskudd til tilpasning fikk Ytrehus (1998) en kvinneandel på 74 prosent, mot 63 prosent blant mottakerne av tilpasningstilskudd i vår undersøkelse (vi opererer som nevnt med en øvre aldersavgrensning på 70 år, og kvinneandelen i befolkningen er høyest blant de eldste). Sammenligner vi opplysningene om husstandsinntekt blant mottakere av boligtilskudd til etablering i Husbankens egen årsstatistikk (år 2000) med oppgitt husstandsinntekt blant våre mottakere av etableringstilskudd, ser vi for eksempel at 77 prosent har under kr. 200 000 og 11 prosent under kr. 100 000 i førstnevnte statistikk, mot hhv 73 prosent og 8 prosent i vårt materiale. Med utgangspunkt i disse tallene ser altså vårt utvalg ikke ut til å være urimelig avvikende.

Sammenligner vi gjennomsnittlig mottatt tilskuddsbeløp for etableringstilskudd viser Husbankens årsstatistikk (2000) et gjennomsnitt på kr. 123 000 for kategorien ”funksjonshemmet”, mot kr. 196 000 (medianverdi kr. 150 000) i vårt utvalg. For tilpasningstilskudd til ”funksjonshemmede” viser Husbankens årsstatistikk et gjennomsnitt på kr. 15 800 mot kr. 41 000 i vårt utvalg (medianverdi kr. 20 000). Selv om tallene ikke vil være direkte sammenlignbare (blant annet på grunn av en tydelig usikkerhet blant mange av respondentene om hvilken type finansieringsordning det er de har fått de ulike midlene fra) er altså avvikene her forholdsvis store og kan, med nevnte forbehold, tyde på at mottakerne i vårt utvalg har mottatt høyere beløp enn landsgjennomsnittet. Forskjellen mellom gjennomsnitt og medianverdi tyder videre på at det er enkeltbeløp i vårt materiale som trekker gjennomsnittet svært høyt opp.

Samtidig som det er knyttet usikkerhet til utvalgets representativitet, skal vi ikke glemme at materialet gir uttrykk for situasjonen til svært mange mottakere av boligtilskudd.

Kvalitative intervjuer i fem kommuner

I fem utvalgte kommuner gjennomførte vi personlige intervjuer med informanter som hadde søkt om boligtilskudd, samt med kommunale saksbehandlere for ordningen. Hovedhensikten med de kvalitative intervjuene har vært å studere hvilken betydning boligtilskuddet har i den enkeltes livssituasjon, og hvordan det inngår i en helhet som et (vanligvis blant flere) alternativ for å løse et praktisk problem. Møtet med det offentlige (kommune og Husbank) i bestrebelsene på å løse sitt boligbehov har vært et sentralt tema i intervjuene. Intervjuene med den kommunale saksbehandler ble gjennomført for å kunne få et grundigere innblikk i hvordan en på kommunalt hold tenker og hvilken praksis en har i forhold til en ordning som boligtilskuddet, og i forhold til boligpolitikk for funksjonshemmede

mer generelt. Vi stilte også spørsmål om samarbeidet med Husbanken, og kom også mer konkret inn på saksbehandlingskriterier.

Kommunene ble skjønnsmessig utvalgt med tanke på å oppnå variasjon i kommunestørrelse, regional tilhørighet, samt hvor langt kommunen hadde kommet i sitt arbeid med boligsosial handlingsplan (for nærmere presentasjon av kommunene, se kapittel 6).

Informantene ble rekruttert med hjelp fra saksbehandler i de fem kommunene. Vi kontaktet først kommunens saksbehandler for boligtilskudd med forespørsel om deltakelse i undersøkelsen, og om de kunne være behjelpelige med å formidle en forespørsel fra oss i brev form etter noen kriterier. Kriteriene var: personer i alderen 18-66 år med en funksjonsnedsettelse, og som hadde søkt om boligtilskudd (og enten fått tilslag eller avslag) i perioden 1998-2001. Informanter som ønsket å delta returnerte så svar tilbake i en vedlagt svarkonvolutt adressert direkte til oss. Hver kommune viderefremmet om lag 20 brev fra oss. Vi fikk positivt svar fra 16 informanter og gjennomførte intervju med 15 av disse.

I utvalget av søkere om boligtilskudd fikk vi både informanter som hadde fått tilslag og informanter som hadde fått avslag på sin søknad om boligtilskudd. Med noen få unntak ble intervjuene gjennomført ved hjemmebesøk.

TIDLIGERE FORSKNING

Det eksisterer et visst omfang av forskning om funksjonshemmede og boligpolitikk, herunder Husbankens låne- og tilskuddsordninger. En betydelig del av denne forskningen er utredninger på oppdrag av funksjonshemmedes egne organisasjoner (for eksempel samarbeidet mellom NHF, Byggforsk og NIBR i 1996-1997 om prosjektet "Boligpolitikken mot år 2010", og Alm Andreassen sin utredning av boligpolitikken på oppdrag av FFO i 1987, Nordvik 1993 sin utredning på oppdrag av FFO, Bull og Christophersen sin rapport om boligutbedring på oppdrag av FFO), og noe er gjennomført på oppdrag av Husbanken (Ytrehus et. al. 1998, Ytrehus 1998).

En stor del av forskningen tar for seg de boligpolitiske ordningene ("politikken") eller ser på praktiseringen av bestemte ordninger (for eksempel Ytrehus 1998 om omsorgsboligtilskuddet, Ytrehus et. al. 1998 om boligtilskudd til tilpasning av bolig). Boligtilskudd til etablering er evaluert i ulike sammenhenger tidligere, se for eksempel Skaar og Hernes (1997), Øistensen (1998), Barlindhaug, Nitter Bondevik og Nordvik (1996). Et spesielt interessant bidrag som, i stedet for en bestemt ordning, har satt *boligbehov* i sentrum er Bull og Christophersen (1997),

som på et bredere grunnlag har gått inn i kommuner og Husbankens saksregister og sett på hvordan behov for boligutbedring faktisk løses. Noe forskning har også studert funksjonshemmedes boforhold med utgangspunkt i surveyundersøkelser som boforholdsundersøkelsene og levekårsundersøkelsene (for eksempel Ole Gulbrandsen 1997).

Brevik og Ritland (1999) har gjort en gjennomgang av boligpolitiske virkemidler for funksjonshemmede, og en av konklusjonene er at boligpolitikken for vanskeligstilte i boligmarkedet er mangelfull: *"...misforholdet viser – uansett hvordan en snur og vender på det – at de offentlige kontantoverføringene til svakstiltes boforhold er lite samordnet og antakelig tilsvarende mindre effektivt. Samtidig demonstrerer disse tallene mangel på helhetlig boligtilskuddspolitik for de mest trengende. Vi mangler fortsatt langt på vei en boligpolitikk for dem som ikke kan beta le."* (s. 72).

RAPPORTENS OPPBYGNING

I dette avsnittet skal vi kort gi leseren noen holdepunkter for hva som er å finne hvor i rapporten. For mange behov vil det ikke være nødvendig å lese seg gjennom rapportens samtlige sider. Rapportens første kapittel (kapittel 2) inneholder en forholdsvis fyldig oppsummering av rapportens mest sentrale funn og diskusjon i forhold til evalueringens problemstillinger. Til slutt i kapittelet påpeker vi de områder vi på grunnlag av studien mener en bør gå nærmere inn på.

De øvrige kapitlene, som presenterer resultatene fra prosjektets delundersøkelser, er organisert på følgende måte:

Del I: Ordningenes utforming

Kapittel 3 tar opp temaet boligpolitikk og funksjonshemmede og Husbankens rolle ut fra et mer formelt synspunkt. Dette gjøres gjennom en mer generell beskrivelse av sentrale utviklingstrekk ved boligpolitikken, Husbanken, og funksjonshemmedes rolle i dette. Med utgangspunkt i retningslinjene for de ulike ordningene gis det en presentasjon av Husbankens tiltak som er aktuelle for funksjonshemmede.

Del II: Ordningene i praksis

Kapittel 4, 5 og 6 bygger på de empiriske delundersøkelsene som er gjennomført i prosjektet. Undersøkelsene fokuserer på boligtilskuddet.

Kapittel 4 fokuserer på de to mest sentrale aktørene når det gjelder iverksetting. Gjengir resultatene fra den postale spørreskjemaundersøkelsen til kommunene, og

resultatene fra telefonbaserte intervjuer med representanter fra Husbankens regionkontorer.

Kapittel 5 tar opp boligtilskuddets virkninger. Gjengir resultatene fra den postale spørreskjemaundersøkelsen til et utvalg personer med funksjonsnedsettelse som har mottatt boligtilskudd.

Kapittel 6 ser nærmere på *erfaringer* med boligpolitikken blant funksjonshemmede, belyst gjennom kvalitative intervjuer med funksjonshemmede søkere på boligtilskudd i fem utvalgte kommuner i Norge. I tillegg har saksbehandler blitt intervjuet i disse kommunene. Mye av diskusjonen i dette kapittelet dreier seg om brukernes kontakt med kommunen i ærend av sitt boligbehov. Kapittelet tar også opp til diskusjon ulike sider ved den kommunale iverksettelsespraksis og drøfter dette nivået i forhold til regionalt og nasjonalt nivå.

Kapitlene blir avsluttet med en oppsummering av de viktigste funn. Kapittel 6 skiller seg ut ved at det er lagt større vekt på tolkning og drøfting av resultatene i oppsummeringen enn i de andre kapitlene. Dette er gjort i forhold til noen kategorier som vi mener empirien på en fruktbar måte kan struktureres etter.

2. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

I dette kapittelet skal vi drøfte evalueringens problemstillinger på grunnlag av resultatene fra rapportens empiriske analyser. Vi vil bruke eksempler fra det empiriske materialet i drøftingen.

DISKUSJON – EVALUERINGENS PROBLEMSTILLINGER

2.1.1 Ordningenes overordnede utforming

Her skal vi ta opp til diskusjon noen punkter knyttet til problemstillingene for del I (tiltakens overordnede utforming), og som aktualiseres av vår gjennomgang i kapittel 3 av ordningene slik de blant annet fremstår av retningslinjene. Hovedtemaene for denne delen av evalueringen er ordningenes utforming i forhold til ulike grupper funksjonshemmede og hvilke føringer som legges på forvaltningen av ordningene. Drøftingen av ulike sider ved bruken av ordningene (blant annet hvem som har mottatt lån/tilskudd, og hva midlene er brukt til), kommer under avsnitt 2.1.2.

Hovedmålsetningen med boligpolitikken i Norge er at alle skal disponere en god bolig i et godt bomiljø (NOU 2002:2). Boligpolitikken for funksjonshemmede må i tillegg sees i sammenheng med overordnede målsetninger for politikken for funksjonshemmede, der målet om full deltakelse og likestilling rager øverst (St. meld. nr. 8 1998-99; NOU 2001:22). Videre legges det noen viktige premisser av målsetningen om at en i stedet for å betrakte funksjonshemmede som *brukere* av velferdsstatens ordninger må søke å innrette tiltak slik at alle har mulighet for å være *borgere* på lik linje med hverandre (jf. NOU 2001:22). Oversatt til Husbankens ordninger betyr det at hovedspørsmålet ikke bare blir i hvilken grad Husbankens ordninger kan bidra til at funksjonshemmede får bedre steder å bo, men i hvilken grad de også mer indirekte bidrar til å gjøre funksjonshemmede til *samfunnsdeltakere* i vid forstand. En viktig underliggende målsetning er et samfunn for alle. Deltakelse har tradisjonelt sett i stor grad blitt forstått som fysisk tilgjengelighet (op.cit.), mens det i mindre grad har vært fokusert på for eksempel deltakelse i forhold til den politiske offentligheten. Slik sett blir det viktig å se på hvordan Husbankens støtteordninger fungerer i en større helhet, og på hvilke måter de bidrar til å styrke eller svekke funksjonshemmedes muligheter for deltakelse i samfunnet på linje med andre.

Ordningenes utforming i forhold til ulike grupper funksjonshemmede

Sentrale spørsmål under dette temaet, og som vil bli belyst i det følgende, er å gi en beskrivelse av ordningene i forhold til ulike grupper funksjonshemmede (blant

annet hvordan er ordningene innrettet etter ulike typer funksjonshemminger; hvilke barrierer eksisterer for funksjonshemmede?); funksjonshemmedes rettigheter innen Husbankens ordninger og innen trygdesystemet.

Funksjonshemmingsbegrepet – ofte fysisk tilgjengelighet

Ofte kan en se at et begrep som ”boligrelevante” funksjonshemminger blir brukt når funksjonshemmedes boligsituasjon beskrives (se for eksempel St.meld. nr. 50 1998-99 Utjamningsmeldinga). Begrepet viser til at det eksisterer bestemte typer funksjonsnedsettelse som er særlig relevante med hensyn til boligen, for eksempel bevegelseshemming. Også slik de ulike låne- og tilskuddsordninger i Husbanken er utformet, er det vårt inntrykk at de boligaspekter som berøres i stor grad dreier seg om fysiske og materielle forhold som boligstørrelse, standard, tilgjengelighet osv. Ordningene tar særlig sikte på å bedre den *fysiske* tilgjengeligheten (ofte gjennom behovsprøvde tiltak), mens det er et mer åpent spørsmål hvor vidt de bidrar til å bedre tilgjengeligheten på andre måter, som f.eks. det å kunne være en aktør i boligmarkedet og oppnå de fordeler som knytter seg til dette. Kostbare boligbehov og et svært begrenset utvalg av egnede boliger begrenser slike muligheter betydelig for funksjonshemmede.

Klientiseringsfelle?

En slik tendens til å overse andre former for funksjonshemmende barrierer enn rent fysisk-materielle når det gjelder bolig, illustreres også ved at funksjonshemmede innenfor flere av ordningene (for eksempel boligtilskudd til etablering, etableringslån) behandles i sammenheng med kategorien ”sosialt vanskeligstilte”, og der streng økonomisk behovsprøving ofte står sentralt. Satt på spissen, kan forsøket på å løse problemene innenfor en slik ramme bidra til at en overser andre former for funksjonshemmende barrierer, og som blant annet innebærer risiko for klientifisering og stigmatisering.

Problemet vi her ønsker å peke på tydeliggjøres videre av de begreper som brukes i forbindelse med behovsprøving, som ”økonomisk behov”/”svak økonomi”/”uten nødvendige økonomiske midler”. Det er i liten grad tydeliggjort om dette skal tolkes i absolutte termer (at en har lav inntekt/formue), eller relativt (at boligbehovene som funksjonshemmingen innebærer er krevende i forhold til den økonomiske evne en har). Dette vil være en viktig avklaring i forbindelse med funksjonshemming, fordi utgangspunktet for et behov for boligfinansiering ikke nødvendigvis vil være at en er økonomisk *vanskeligstilt* (i absolutt betydning), men at de boligbehov en har er så *krevende* at de overstiger ens muligheter for etablering i/tilpasning av bolig i et stramt boligmarked. Slik sett kan for eksempel de øvre inntektsgrensene for boligtilskudd til etablering (kr. 180-200 000) ha en diskriminerende effekt for funksjonshemmede. I den grad ordningene kompenserer

for de merutgifter en funksjonshemming innebærer, så kompenseres det ikke fullt ut, men på en slik måte at den økonomiske situasjon etter tildeling faktisk kan bli strammere enn den i utgangspunktet var. En del av dette bildet er at en i regnestykket har mulighet for å inkludere retten til bostøtte (muligheten er for eksempel fremhevet i retningslinjene når det gjelder boligtilskudd og omsorgsboliger), slik at en gjennom det offentliges forsøk på å bidra til en boligløsning også kan bli gjort varig avhengig av en behovsprøvd kontantytelse.

Generelt sett viser gjennomgangen et behov for å innrette ordningene slik at de skiller tydeligere mellom tiltak rettet mot å løse de boligmessige problemer/utfordringer som funksjonshemminger innebærer, og tiltak som retter seg mot økonomisk vanskeligstilte. Et eksempel på en ordning som beveger seg i denne retning er ordningen med kjøpslån, der det er gjort en egen tilføyelse i retningslinjene om at den økonomiske behovsprøvingen oppheves ved husstander med funksjonshemmet person.

Ordningene og ulike grupper funksjonshemmede

Ofte anvender retningslinjene termen "funksjonshemmede" om målgruppen, uten at begrepet presiseres nærmere. Hvilke grupper av personer med funksjonsnedsettelse som skal ses som omfattet av ordningene vil derfor ofte være avhengig av hva en legger i begrepet "funksjonshemming". Dette betyr også at hvilke grupper som i praksis vil bli omfattet av ordningene i høy grad vil være avhengig av hvordan begrepet fortolkes og operasjonaliseres av den enkelte saksbehandler. Når vi vet at ordningene overlater et forholdsvis stort rom for skjønn til den kommunale saksbehandler, eksisterer det derfor i prinsippet like mange tolkningsmuligheter av hvilke typer funksjonsnedsettelse som kvalifiserer for å komme inn under ordningen som det er kommuner i landet.

For øvrig er det tenkelig at ordningene kan favorisere personer med fysiske (og synlige) funksjonsnedsettelse framfor personer med psykiske lidelser, og kanskje særlig psykisk utviklingshemmede. En grunn til dette er ordningenes innebygde fokus på fysisk-materielle forhold ved bolig (og mindre på for eksempel sosialt miljø) og at det er lettere å dokumentere behov basert på fysiske og synlige funksjonsnedsettelse enn behov forankret i psykososiale forhold. Et slikt skille kan for utviklingshemmedes del være forsterket av at mange kommuner ganske nylig har vært igjennom relativt store satsninger knyttet til utviklingshemmede (HVPU-reformen), der det ble satt av egne midler til boligmessige formål. Da omsorgsboligordningen ble oppstartet var utviklingshemmede som var omfattet av HVPU-reformen eksplisitt unntatt fra omsorgsboligordningen (et forbehold som i dag riktignok er tatt ut av regelverket). I dag er personer med psykiske lidelser eksplisitt nevnt som én av målgruppene under tilskuddsordningen for

omsorgsboliger, samt under boligtilskudd til etablering og kjøpslån. Utviklingshemmede er ikke nevnt i retningslinjene til disse ordningene.

De ulike ordningene - ulike fordeler og ulemper for funksjonshemmede

Ulike finansieringsordninger kan være aktuelle alternativer for det samme boligbehov. Et eksempel kan være en person med bevegelseshemming som ønsker å etablere seg i egen bolig, og som har behov for omsorg fra det offentlige. Her kan omsorgsbolig være et alternativ, et annet alternativ er kjøp av en tilrettelagt bolig ved hjelp av individrettede ordninger som etableringslån og etableringstilskudd, evt oppføring av ny bolig ved hjelp av oppføringslån kombinert med etableringstilskudd. Ulike ordninger kan gi den samme fysiske boligløsningen, men for den som skal bo i boligen vil disse to løsningene være ulike på viktige punkter, juridisk og økonomisk. I en omsorgsbolig vil kommunen ha rett til å bestemme hvem som skal bo i boligen 20 år frem i tid, dvs. sterke beskrankninger på den enkeltes råderett over boligen. For omsorgsboliger kan det etter regelverket heller ikke gis boligtilskudd for å dekke etableringskostnader for beboeren. Vi vet også at enkelte kommuner praktiserer en mulighet for at beboeren kan "kjøpe" boligen i form av noe som i realiteten er å sammenligne med et forhøyet innskudd/depositum, men da uten at innskuddet forrentes over tid, og uten mulighet for senere å kunne selge til markedspris (noe som blant annet følger av kommunens tildelingsrett). Velges den andre typen finansieringsløsning, vil den enkelte selv kunne stå som juridisk eier fullt ut med de rettigheter som følger av det. Det gjelder blant annet utsmykking av boligen, endring av interiør og eksteriør, men ikke minst at en får dra nytte av de økonomiske fordeler ved at boligen kan omsettes i boligmarkedet (rett nok med visse forbehold knyttet til boligtilskuddet), og at en kan dra nytte av de skattemessige fordeler som boligeierskap innebærer i vårt samfunn.

Det som gjør dette til en relevant sammenligning, er at begge løsninger som regel forutsetter kontakt med og formidling gjennom det kommunale apparatet, selv om det her er tale om en såkalt generell ordning på den ene siden og en personrettet på den andre. Dette griper dessuten inn til kjernen av det utvidede tilgjengelighetsbegrep som vi diskuterte innledningsvis, og hvor det ikke bare vil dreie seg om riktig arkitektonisk løsning innenfor en bestemt ordning, men også om å få tilgang til den mest hensiktsmessige løsning mer helhetlig sett. For en best mulig løsning blant de alternativer som eksisterer vil det her være avgjørende at det eksisterer en tilgjengelig person innen kommunen som har oversikt over ordningene, og som kan informere om aktuelle alternativer. Kanskje kan for eksempel en ordning som prosjekteringstilskuddet utvides til også å dekke behovet for bistand til de avklaringer som bør tidlig i prosessen skje når det gjelder valget mellom ulike ordninger og finansieringsmuligheter.

”Bindingstiden” på ti år for etableringstilskudd over kr. 20 000 kan tenkes å medføre innskrenkninger i funksjonshemmedes bevegelsesfrihet på boligmarkedet. For eksempel er det ikke gitt at tilpasningsarbeider som blir gjort med tilskuddet bidrar til å øke markedsverdien på boligen, slik at å skulle tilbakebetale det resterende av tilskuddet ved salg før bindingstiden er ute vil virke som en ekstra belastning. I verste fall kan en slik klausul fungere som en kontrakt om ”livegenskap”, der bindingstiden motvirker nye henvendelser fra personen i en årrekke fremover.

Vilkårligheter

Det eksisterer risikoer for å falle utenfor ordningene på ”begge sider” økonomisk sett. Det stilles som krav for flere ordninger (boligtilskudd, kjøpslån, utbedringslån) at søker har økonomisk evne til å ”betjene boutgiftene/lånet over tid”. Det betyr at en ikke bare kan få beskjed om at en har for god økonomi, men dersom boligbehovene er store, så kan en også risikere å få beskjed om at en har *for dårlig* økonomi til at en greier å betjene boutgiftene. Her vil trolig funksjonshemmede være mer utsatt enn andre fordi behovene ofte vil omfatte relativt kostbare løsninger.

Kravet om at søkeren skal kunne betjene boutgiftene over tid uten å være avhengig av sosialhjelp eller lignende, kan antas å ha utslag som virker urettferdig for enkelte søkere i områder med høye boligpriser. Noen funksjonshemmede vil ha behov for forholdsvis stort areal, men de midler som kommunene tildeles tar ikke automatisk høyde for slike forskjeller. Den egentlige avslagsårsaken blir således markedsforhold, og ikke forholdet mellom evne/behov. Det betyr også at to søkere med like behov og samme situasjon ellers (blant annet økonomisk), men bosatt i ulike kommuner med ulike markedsforhold, kan oppleve å få helt ulike utfall på sine henvendelser.

Sammenhengen mellom boligvalg og tjenestemottak

For funksjonshemmede med behov for offentlig omsorg, er omsorgstilbudet i utgangspunktet en rettighet knyttet til individet, dvs. i prinsippet uavhengig av boligvalg og boligsituasjon. Samtidig vil den sterke vektleggingen (også i retningslinjene) av at omsorgsboliger i praksis utformes slik at det letter individets mottak og kommunens yting av omsorgstjenester *indirekte* kunne ha den effekt at tjenestetilbud blir avhengig av boligvalg. Det ligger et implisitt budskap i ordningene som kan tolkes slik at personer med behov for omsorg bør få tilbud om omsorgsbolig. I praksis kan dette få utslag ved at funksjonshemmede med omsorgsbehov enten ikke informeres om alternative boligløsninger som reelle alternativer (som for eksempel oppføringslån), eller at kommunen ikke vil kunne

tilby like godt tjenestetilbud dersom en avslår et tilbud om omsorgsbolig og velger en annen boligløsning. Slik sett vil det fremdeles kunne eksistere en tett sammenvevd forbindelse mellom omsorgsbehov og boligløsning, noe en politisk sett har ønsket å gå bort fra (jf. for eksempel NOU 1992:1). Det bør kunne signaliseres langt mer tydelig at de som ønsker det bør få muligheten til å benytte seg av personrettede tiltak (for eksempel boligtilskudd) uten at det skal gå på bekostning av tilgang til tilfredsstillende tjenestetilbud.

Husbankens ordninger og rettigheter etter folketrygdloven

I tillegg til Husbankens ordninger eksisterer det også andre tiltak som kan hjelpe funksjonshemmede til å få en hensiktsmessig boligsituasjon. Trygdeetaten kan gi stønad til tekniske hjelpemidler i boligen (bidrar til å bedre individets muligheter til å fungere i boligen), mens Husbanken altså har som oppgave å gi støtte til bygningsmessige endringer (bidrar til å bedre individets muligheter til å få seg en egnet bolig). Denne oppdelingen kan kanskje virke logisk, men kan ha noen problematiske sider. Det kan blant annet bety at valg av løsning bestemmes ut fra andre kriterier enn hva som er mest hensiktsmessig for brukeren (for eksempel at hjelpemidler er en rettighet en har etter folketrygdloven). For eksempel kan dette forholdet føre til at det bygges en trappeheis fremfor at en får seg en bolig med tilpasset inngangsparti på bakkeplan, eller det kan bety at en anskaffer seg en ekstra smal rullestol til bruk inne fremfor at boligens døråpninger utvides. Trygdeetaten gir videre støtte til spesialtilpasset bil mens Husbanken gir støtte til garasje. Dette medfører at en person med behov må forholde seg til to helt ulike aktører (hvor det skjer en behovsprøving begge steder, og hvor utfallet det ene stedet er avhengig av utfallet det andre) ved noe som for den enkelte handler om to sider av samme sak. For å unngå en slik dobbelt belastning vil det være viktig å se nærmere på grensedragningen mellom Husbankens ordninger og rettighetene etter folketrygdloven, samt på måter å innrette forvaltningen på som reduserer mulighetene for at den enkelte skal bli "kasteball" når et behov søkes løst. Her kjenner vi til at det er blitt igangsatt et samarbeid mellom blant annet Husbanken, Rikstrygdeverket, sosialdepartementet og DELTA-senteret i form av en arbeidsgruppe som skal vurdere samarbeidsmåter for å få virkemidlene til å virke mer hensiktsmessig.

Forvaltningen av ordningene

Under dette hovedtemaet tar vi sikte på å belyse følgende spørsmål: Oppgave- og ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene – hvilken betydning har det for funksjonshemmedes muligheter? Favoriseres noen ordninger på bekostning av andre?

En kan si at det eksisterer en slags "delegeringskjede" knyttet til de boligpolitiske virkemidlene gjennom Husbanken, der departement utformer forskrifter og tildelingsbrev med overordnede føringer for de årlige bevilgninger (vedtatt av Stortinget), Husbanken utformer retningslinjer på basis av forskriftene samt forvalter midlene dels gjennom at noe videretildeles til kommunene (som etableringslån og boligtilskudd), dels gjennom at Husbanken selv tildeler noe til individer eller stiftelser, borettslag o.l. Husbanken utformer også egne tildelingsbrev som videreformidler de statlige føringer ned til kommunene og som samtidig opplyser kommunene om hvilke midler de disponerer for året. Kommunene er viktige "filter" oppover i kjeden, da kommunen som regel skal gi sin anbefaling av søknader overfor Husbanken (både fra individer og fra selskaper/stiftelser).

Rolledelingen mellom Husbank og kommune – uklart for brukerne?

Husbanken og kommunene er de sentrale aktørene i forvaltningen av ordningene, og det fremgår en tydelig formell rolledeling mellom dem. Selv om rolledelingen er forholdsvis klar i retningslinjene (for eksempel at søknader alltid først skal sendes til kommunen som dermed blir en slags "førstelinje"), er det imidlertid ikke sikkert at rolledelingen alltid vil være tydelig eller fordelaktig for brukerne. Her kan en kanskje si at det viktigste for brukerne ikke nødvendigvis vil være hva som skjer "bak kulissene". Et problem er imidlertid dersom det oppstår mangler eller uklarheter knyttet til kommunens ansvar som førstelinje. Her vet vi for eksempel at det er svært store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvor godt de fungerer når det gjelder informasjon og organisering knyttet til Husbankens ordninger. Her kunne en for eksempel tenke seg at retningslinjene la noen mer konkrete føringer på hvordan informasjonen om ordningene skal formidles, og hvem som skal ha hovedansvaret for dette.

Komplisert og uoversiktlig saksgang for søkere

For samtlige av Husbankens ordninger som er gjennomgått her (unntatt tilskudd til tilgjengelighet og helse, miljø og sikkerhet) skal søknader fra individuelle søkere først sendes til kommunen, som gir sin eventuelt anbefaling før oversendelse til Husbanken for de ordninger hvor kommunen ikke selv sluttbehandler søknader.

Et stort og til dels uoversiktlig regelverk gjør det vanskelig for mange søkere å selv finne ut av hva som er best for dem og hva som er mulig, noe som forsterkes ytterligere av at utfordringene knyttet til hvem/hvor i kommunen en skal henvende seg. Dette gjelder nok ikke minst for boligtilskuddet. Selv om det for eksempel eksisterer separate retningslinjer for boligtilskudd til etablering og boligtilskudd til tilpasning, har de delvis overlappende formål og bruksmuligheter. Dette, i tillegg til at noen kommuner har ansvaret for bare den ene ordningen mens andre kommuner

har ansvaret for begge, bidrar trolig til å redusere potensielle søkeres oversikt, og dermed også muligheter til selv å innvirke på resultatet. Så lenge det er overlatt til kommunene å selv bestemme omfang og strategier for informasjon om ordningene, kan informasjonsformidling også tenkes brukt som en (bevisst eller ubevisst) buffer for å regulere etterspørselen. Det reduserer med andre ord muligheten for at det reelt sett er *behovene* som regulerer bruken av ordningene.

Retningslinjenes kompleksitet og strenge krav til økonomi og dokumentasjon har medført at mange har gitt opp å nå igjennom uten en gang å prøve. Dette er noe Christoffersen og Knudtzon (1997) konkluderte med i sin gjennomgang, og som vi slutter oss til. En informant uttrykte sin frustrasjon på denne måten: *"Det er jo helt idiotisk, en kan jo nesten ikke ha noe annet å gjøre dersom en skal greie å finne ut av disse tingene. (...) Den som har lite ressurser, har vanskelig for å nå fram i systemet."*

En komplisert og uoversiktlig saksgang kan bidra til underutnyttelse av ordninger fra individuelle søkere, til fordel for ferdige utbyggingsprosjekter i regi av kommune, entreprenør, boligbyggelag osv, hvor en kan tilbys en "nøkkelklar" bolig. På lignende vis kan det også tenkes å bidra til at funksjonshemmede takker ja til andre tilbud, for eksempel omsorgsboliger ferdigbygde av kommunen. At potensielle brukere i en tidlig fase kan få god nok og tilpasset informasjon som kan gi oversikt over aktuelle muligheter og fremgangsmåter synes å være nødvendig.

På grunnlag av vår gjennomgang synes det å være et potensial for forenkling og samordning av retningslinjene. For eksempel omfatter målformuleringen til boligtilskudd til tilpasning de samme målgrupper som boligtilskudd til etablering (inkluderer for eksempel unge i etableringsfasen og flyktninger), men i et annet punkt avgrenses boligtilskudd til tilpasning til husstander med person som er enten funksjonshemmet, over 60 år eller sosialt vanskeligstilt. Dette kan ha sin fordel ved at en unngår å ekskludere enkelte grupper samt frihet til tilpasning til lokale (kommunale) rammevilkår. Men det representerer også muligheter for vilkårlighet. Samtidig har retningslinjene flere andre likheter, for eksempel når det gjelder saksbehandling og saksgang. Etter vår oppfatning ville oversikten kanskje kunne bli bedre dersom en hadde retningslinjene i ett felles dokument, og hvor for eksempel "etablering" og "tilpasning" representerte ulike formål som ble presisert nærmere med utgangspunkt i dagens retningslinjer. Praksis viser også at ordningene blir brukt om hverandre; etableringstilskuddet blir for eksempel brukt til tilpasningsformål (noe også retningslinjene åpner for).

Selv med grundig kjennskap til retningslinjene, innebærer utfordringene med å få oversikt over ordningene et potensielt problem. Også kommunale saksbehandlere, ja selv Husbankens egne ansatte på regionkontornivå, gir uttrykk for at det kan

være problematisk å holde oversikten over ordningene. Dette kan medføre at de som når frem utgjør en "elite" som har ressurser til å holde seg informert, og det kan bidra til at det oppleves tilfeldig hvilken løsning en ender opp med. Som vi senere skal se av vår casestudie utgjør dette ikke bare et potensielt problem. Opplevelsen av vilkårlighet i forhold til utfallet er noe flere rapporterer om.

Kompleksiteten i retningslinjene tilsier at det på kommunalt nivå bør være tilgang til en kontaktperson/koordinator som kan bistå med informasjon om muligheter og om saksgang basert på kunnskap om funksjonshemmedes behov og rettigheter. Det vil her antakelig være en fordel at denne personen ikke er den samme som forvalter midlene og har ansvar for økonomien. Slik det er i dag er det både usikkert hvilken oversikt den lokale saksbehandler har, og i tillegg så kan saksbehandleren ha egeninteresser knyttet til forvaltningen av knappe ressurser (økonomiske og stillingsmessige).

Å kunne slå til når boligen er der

Det eksisterer en rekke muligheter for funksjonshemmede innenfor dagens ordninger, slik de fremstår av retningslinjene. Dette gjelder ikke minst personrettede ordninger som kjøpslån og etableringslån, og oppføringslån med sine lånetillegg. En beskrankning når det gjelder mulighetene for å operere i boligmarkedet er imidlertid ordningenes krav til saksgang (for eksempel at søknaden først skal anbefales av kommunen før den oversendes Husbanken for behandling) og dokumentasjon av boligen (for eksempel godkjent takst for kjøpslån) i samband med søknadsbehandling. Siden saksbehandlingen vil kunne ta lang tid i forhold til "omsetningstakten" i boligmarkedet, antar vi at dette kan bety at boliger i noen tilfeller kan bli omsatt før funksjonshemmede rekker å sikre seg de nødvendige finansielle garantier. Når funksjonshemmede kommer over egnede boliger vil muligheten for finansielle garantier være viktige, slik at funksjonshemmede kan bli reelle konkurrenter på linje med andre. I tilknytning til kjøpslån nevner retningslinjene for eksempel en mulighet for *forhåndsgodkjenning* av søknad om kjøpslån, en mulighet som i dette henseende med fordel kanskje kunne blitt vektlagt tydeligere, også innenfor andre ordninger.

2.1.2 Ordningen(e) i praksis

I forrige avsnitt dreide diskusjonen seg om forhold som aktualiseres av en gjennomgang av retningslinjene, altså de formelle sider ved ordningene. I dette avsnittet skal vi drøfte de av prosjektets problemstillinger som handler om det vi med en bred betegnelse kan kalle ordningene som *praksis*. Praksis omfatter her både iverksettingsnivået (Husbank og kommune) samt brukernes erfaringer. I prosjektet har vi valgt å fokusere sterkest på boligtilskuddet, men flere av

resultatene vil etter vår oppfatning også ha gyldighet for hvordan ordningene mer allment virker overfor funksjonshemmede.

Diskusjonen skal sorteres i tre hovedtema som er sentrale for evalueringen; virkninger for brukerne; rollefordelingen mellom Husbanken og kommunene og betydningen dette har for den enkelte bruker; og forslag til endringer.

Virkninger for brukerne

På bakgrunn av spørreskjemaundersøkelsen til mottakerne av boligtilskudd og de kvalitative intervjuene med søkere på boligtilskudd, skal vi i denne delen belyse følgende spørsmål: Hvordan brukes midlene (hvem er brukerne, hva var behovene, hva ble midlene brukt til, hvordan ble resultatet?) og hvilken betydning har midlene for den enkeltes boligsituasjon? Oppfylles behovet for anskaffelse av en egnet og god bolig i et godt bomiljø? Hvordan har valgmulighetene vært? Vi skal også se nærmere på kjennetegn ved brukerne av ordningen.

Mottakerne av boligtilskudd

Den typiske mottakeren av boligtilskudd i vårt materiale er en enslig kvinne i 40-50 årsalderen, med lav utdanning, lav inntekt, og trygd som inntektskilde. Mottakerne av boligtilskudd til etablering er noe yngre, er oftere menn, og har noe høyere utdanning, enn mottakerne av boligtilskudd til tilpasning. Med unntak av vansker knyttet til det å gå i trapper mellom etasjer, synes det som om fremkommelighet i forhold til boligen i mer avgrenset betydning er uproblematisk for de fleste. Samtidig fremstår andre hverdagslige aktiviteter (rengjøring, dagligvareinnkjøp, vask av tøy, og delvis også besøke slekt og venner) som ikke nødvendigvis knytter seg til boligen i fysisk forstand som mer problematiske for mange. En mulig tolkning av dette er at boligtilskuddet kan ha medvirket positivt til å redusere boligrelaterte funksjonshemminger (fremkommelighet knyttet til boligen osv).

Boligsituasjon før og i dag

De aller fleste (tre av fire) av tilskuddsmottakerne eier boligen selv, en av seks bor i borettslag/boligaksjeselskap, mens noen få har oppgitt at de bor i en bolig med et eller annet leieforhold. Det er kanskje ikke uventet å finne at det er flest boligeiere blant tilskuddsmottakerne da boligtilskuddet primært er rettet mot søkere som eier boligen selv⁵. Boligene er likevel relativt små, det vanligste er en treroms bolig. Det som først og fremst blir fremhevet som problemer med nåværende bolig er for mye vedlikehold av hus/hage, mangelfulle garasjeforhold, og at en ikke kan bruke

⁵ Også kommuner kan også søke om midler til seg selv for å finansiere oppføring av utleieboliger til målgruppen for ordningen. Vår spørreundersøkelse gjaldt enkeltpersoner som hadde søkt om og fått boligtilskudd.

trapper. Resultatene tyder altså på at det ikke i første rekke er boligtekniske forhold (ut over trapper) som står fram som de største problemene ved nåværende bolig.

Når det gjelder grunnen til at en måtte gjøre noe med boligen eller skifte bolig, så var det mange som svarte at de ønsket å sikre at boligen skulle dekke fremtidige behov. Dermed kommer at det var upraktisk å gjøre ulike daglige gjøremål, og at en ikke kunne bruke bad/toalett (gjelder særlig mottakerne av tilpasningstilskudd). Det er svært få som opplever bad-/toalettforhold som et stort problem i dagens bolig. Dersom vi mer generelt sammenligner det respondentene svarer om problemer med nåværende bolig med svarene på spørsmålet om hvorfor de måtte gjøre noe med boligen da de søkte om boligtilskudd, så kan det se ut til at boligtilskuddet har hjulpet mange med å oppnå blant annet bedre bad/toalett-forhold, og dels også å oppnå en mer lettstelt bolig, men at en del samtidig sliter med å få boligøkonomien til å gå rundt (til sammen 35 prosent opplever dette som noe eller mye problematisk i nåværende bolig). Her vil lav inntekt være en opplagt forklaring for mange. Mange med funksjonsnedsettelse vil ha uførepensjon som inntektskilde (gjelder 76 prosent av respondentene i vår spørreskjemaundersøkelse). Uføretrygd som inntektskilde strekker for mange ikke til for å dekke de bokostnader en funksjonsnedsettelse ofte innebærer, enten en har fått tilskudd/lån eller ei.

I hvilken grad har tilskuddet inngått som en del av en endring av posisjon i boligkarrieren? Av de som har bodd i en annen bolig tidligere, var 33 prosent selveiere av forrige bolig mens 74 prosent er selveiere i dag. Andelen selveiere er altså godt og vel fordoblet blant boligtilskuddsmottakerne. Videre har den oppadstigende endringen i boligkarriere vært tydeligst blant de som har mottatt etableringstilskudd. Dette er for så vidt ikke et uventet funn hvis vi ser det i sammenheng med en sentral målsetning for etableringstilskuddet som nettopp er å bidra til etablering i "egen bolig", mens tilpasningstilskuddet ofte vil innebære at boligen tilpasses brukeren enten det er i eksisterende bolig eller i en ny bolig som en flytter til.

Men eieforhold sier ikke alt om endringer i boligforhold. I et av intervjuene bestod for eksempel overgangen til "egen bolig" for en ung ufør kvinne i at hun flyttet fra sitt ungdomsrom i foreldreboligen og ut på gårdsplassen i det som tidligere var en utebod – i dag tilrettelagt for rullestol med hjelp av boligtilskuddet, men uten eget bad/wc og kjøkken.

Bruken av tilskuddet

Når det gjelder hvilke utbedrings-/tilpasningsformål pengene er blitt brukt til, er det i hovedsak prosjektering av eller tilpasning/utbedring av bad/dusj/toalett som skiller seg ut. Resultatene tyder i en viss grad på at tilskuddet først og fremst har

blitt brukt til mer "nødvendige" funksjoner (der mulighetene for utøvelse av personlig hygiene og fremkommelighet i boligen kommer høyt opp) mens "trivselsfunksjoner" (som for eksempel stue) er lavere prioritert.

De færreste (en av fire) oppgir at tilskuddet var tilstrekkelig for å få utført det en ønsket (færrest blant mottakerne av tilpasningstilskudd), og de fleste (to av tre) sier at de ikke kunne realisert prosjektet uten tilskuddet. Mange har derfor oppgitt at de måtte bruke andre penger i tillegg. Når mottakerne av tilpasningstilskudd blir spurt om hvilke penger det er snakk om, svarer over halvparten at det var egne oppsparte midler, mens én av tre har tatt opp privat lån, som også vil inkludere lån fra nær familie eller venner. Det er også mange blant etableringstilskuddsmottakerne som har brukt av egne midler (en av tre), men her er det vanligste svaret lån fra Husbanken (ca halvparten), noe som ikke er uventet da etableringstilskuddet ofte vil være en slags toppfinansiering.

En bedre tilpasset bolig, men mer anstrengt økonomi på kjøpet?

Så å si hele utvalget i spørreundersøkelsen svarer at de har fått en bedre tilpasset bolig. Når vi spør om det har blitt enklere å utføre ulike daglige gjøremål som knytter seg til boligen og dens funksjoner, er det særlig bad/dusj og personlig hygiene som oppgis som enklere. Mange oppgir også at de har en bedre opplevelse av å ha en fullverdig bolig. Det området hvor endringene har vært mest negativ er i første rekke den økonomiske situasjonen, og aller dårligst stilt her er de som har mottatt tilpasningstilskudd. En god del har altså opplevd forbedringer knyttet til boligsituasjonen, men for mange har endringene samtidig ført til en *forverring* av den økonomiske situasjonen. Med andre ord synes boligtilskuddet ofte å være en inngangsport til bedre boligbetingede livsforhold, *men synes langt fra å kompensere for de økonomiske endringer dette innebærer*. For eksempel har flere av informantene i de kvalitative intervjuene måttet ty til sin nærmeste familie for å få arbeidet utført eller for å få hjelp til å finansiere resten. I et tilfelle hvor en kvinne utførte mye av utbedringene selv, ble et av resultatene forverret sykdom og helsetilstand. Forverringen av den økonomiske situasjonen som flere mottakere rapporterer om, står i sterk kontrast til kommunenes egne vurderinger, der svært mange er av den oppfatning at boligtilskuddet bidrar til at mottakeren kan få en bolig en kan greie økonomisk. En hypotese er at disse to sprikende virkelighetsbeskrivelsene kan skyldes ulike økonomibegreper i denne sammenheng. Trolig anvender kommunene et smalere økonomibegrep, der en fokuserer på økonomi til å skaffe seg/oppnå en egnet bolig og ser at boligtilskuddet kan bidra positivt til en slik anskaffelse, mens mottakerne også erfarer hvilken innvirkning dyre boliginvesteringer over tid kan ha på det samlede husholdningsbudsjett.

Samtidig som mange sier at boligtilskuddet har bidratt til en mer tilpasset bolig, synes det ofte å dreie seg om kompromisser og halvløsninger. Dette er noe som fremkommer både i spørreskjemaets kommentardel og i de kvalitative intervjuene med brukerne. Flere rapporterer om at boligtilskuddet bare finansierer deler av det en har behov for å få utført, med det resultat at mottakeren enten må renonsere på kvaliteten eller omfanget på arbeidet og/eller må søke bistand (tilleggsfinansiering eller arbeidshjelp) fra privat hold (familie, privatbanker osv). En informant fra de kvalitative intervjuene som er enslig forsørger til en 11-åring, fikk finansiering som akkurat holdt til en to-roms leilighet, og der løsningen er at boden er tatt i bruk som soverom.

Svært få mottakere har oppgitt at de trenger mindre hjelp i dag enn før de fikk boligtilskudd. Blant de som oppgir et økt hjelpebehov, så gjelder det økte hjelpebehovet i særlig grad privat hjelp og hjemmehjelp (som trolig oftest handler om praktisk hjelp), og i noe mindre grad hjemmesykepleie (oftest medisinsk hjelp). Praktisk hjelp i hjemmet er først og fremst den formen for hjelp en skulle tro var preget av ens boligmessige situasjon, og det er altså her behovet har økt mest.

Møtet med det offentlige – å få kunnskap om mulighetene

I spørreskjemaundersøkelsen er det private/pårørende og ergoterapeuter som skiller seg ut som de to viktigste informasjonskildene for boligtilskuddet. For mottakerne av etableringstilskuddet er det ens eget private nettverk som er den viktigste informasjonskilden, mens det er ergoterapeuten som skiller seg ut som den viktigste informasjonskilden for tilpasningstilskuddet. Men også her er pårørende og andre privatpersoner viktig. Det kontor i kommunen som oftest har det praktiske ansvaret for disse ordningene (boligkontoret og sosialkontoret) rager altså ikke øverst her, selv om de også nevnes som viktige informasjonskilder. Dette bekrefter et inntrykk av at informasjonstilgangen om ordningene ofte kan være tilfeldig, og som regel kommer gjennom personer en treffer i det daglige. Svært få av mottakerne oppgir media som første informasjonskilde, noe som også står i kontrast til kommunenes egne svar, der annonsering i dagspressen fremheves som et viktig informasjonstiltak.

En person som var i kontakt med boligkontoret om etableringstilskuddet da vedkommende skulle by på boligen, forteller: *”Boligkontoret informerte oss jo om hvor mye hun kunne få i boligtilskudd, de var jo hyggelige og behjelpelige slik. Men en har en følelse av at en ikke får greie på mer enn det en spør om.”*

Også i de kvalitative intervjuene fremheves ofte personer en omgås i det daglige som viktige informasjonskilder om mulige finansieringsordninger. Ergoterapeut og fysioterapeut, altså stillingskategorier som vanligvis ikke har noe formelt ansvar på

dette saksområdet, fremstilles her av flere nærmest som ”reddende engler” fordi de her tar seg bryet med ting som egentlig ikke hører til deres faste arbeidsoppgaver. Slik informasjonsspredning via ens nettverk vil selvsagt være viktig, og kan ansees som en viktig ressurs. Men et problem synes å være at informasjonsflyten om ordningene i alt for stor grad er basert på slike kanaler. Ut fra en rettferdighetsvurdering er dette tvilsomt fordi noen har små sosiale nettverk mens andre har store, og at det dermed er de med de største sosiale og personlige ressursene som i størst grad når frem. Det synes således å være behov for en bedret og mer systematisk informasjonsstrategi dersom en ønsker at tilgjengeligheten til ordningene skal være lik for alle.

Møtet med det offentlige – saksbehandling, prosessen og resultat

Boligtilskuddet forutsetter en betydelig innsats fra søkeren selv, men ofte med usikkert resultat. En informant forteller at hun var innom kommunehuset fire eller fem ganger i forbindelse med søknadsprosessen, stadig med nye papirer og opplysninger som ble etterlyst. Behandlingen av søknaden tok i overkant av ett år, og når det kom til stykket fikk hun avslag på sin søknad. Den informasjon en får blant annet gjennom organisasjoner så vel som Husbankens egne informasjonsfoldere, kan bidra til å skapte forventinger som i mange kommuner ikke kan innfris. En informant som opplevde en slik skuffelse, beskriver det slik: ”Vi spurte saksbehandler om hvorfor vi ikke kunne få mer og der var svaret at ’kommunen fikk en årlig sum fra husbanken, og hvor mye du får er avhengig av hvor mange andre som søker og hvor mye de søker på.’ – og da tenker vi at dette er bingo. Det blir jo helt tilfeldig om vi får og hvor mye vi får. Vi mener at det er noe riv ruskende galt med systemet her.”

Postalundersøkelsen viser at det som oftest er søkeren selv (eventuelt med hjelp fra pårørende) som har utformet søknaden. Men også her spiller ergoterapeuten en sentral rolle for tilpasningstilskuddet. Boligkontoret har vært viktig for mange med etableringstilskudd. Også når det gjelder planlegging av det tilskuddsmidlene skulle brukes til, er det vanligste svaret brukeren selv eller en i husstanden har stått for dette. Et flertall av tilskuddsmottakerne har svart at resultatet av søknaden var i tråd med ønskene deres. En bør imidlertid være forsiktig med å tolke dette som et uttrykk for at søknadsresultatet dekket søkerens behov. De forventninger en har til søknadsutfall vil være preget av det en tror er mulig å oppnå gjennom ordningen. Vi merker oss også at mottakerne stort sett virker fornøyd med den kontakten de har hatt med Husbank eller kommune i forbindelse med informasjon om boligtilskuddet. Her er det samtidig viktig å huske at de som har deltatt i undersøkelsen er personer som faktisk har lyktes i å få tilgang til et knapt gode. Når vi stiller spørsmålet om informasjonstilgang mer generelt når det gjelder aktuelle tilbud i Husbanken og kommunen og som kunne bedre ens boligsituasjon,

er tilfredsheten mindre. Dette peker i retning av lite helhetlig informasjonstilgang, og at en må "vite hva en skal spørre etter".

Inntrykket av uoversiktlighet bekreftes også gjennom flere av de kvalitative intervjuene med mottakere av boligtilskudd. Her er det flere som har vansker med å gjøre rede for hva slags støtte til boligfinansiering det er de egentlig har fått fra kommunen/Husbanken, og i et tilfelle var til og med informanten usikker på utgangspunktet for intervjuet, fordi han ikke kjente til at han hadde fått boligtilskudd (etter hvert som intervjuet skred fram fant vi i fellesskap ut at vedkommende faktisk hadde fått boligtilskudd).

Uoversiktlighet medfører blant annet at søkerne havner i en kunnskapsmessig avmaktsposisjon overfor det offentlige tildelingsapparatet. Dette gjør at mange blir et "lett bytte" for de utspill som den enkelte kommunale saksbehandler kommer med. Dette er ikke nødvendigvis tilsiktet fra kommunenes side, men trolig ofte mer et resultat av en oppsplittet forvaltning av virkemidlene, og at hvilke tilbud som presenteres blir avhengig av hvem en først kommer i kontakt med. I de kvalitative intervjuene er det flere eksempler på at kommunen har vært rask til å peke på ledige tilbud i omsorgsboliger (med trygghet og tjenestetilbud som argumenter), og søkerne har takket ja til tilbudet uten å vite hva det egentlig innebærer for boligsituasjonen, for eksempel når det gjelder nærmiljø/naboer, boligøkonomi og egen råderett over boligen. I postalundersøkelsen til kommunene fremkommer det også at mange kommuner ser omsorgsboliger som et aktuelt alternativ for å dekke funksjonshemmedes behov. Funksjonshemmede selv ser derimot ofte annerledes på et slikt tilbud, nettopp fordi bolig for de fleste handler om noe mer enn forhold som antall rom, areal og standard. Som en av våre informanter sier det: *"Det gjør noe med selvfølelsen for et menneske i ung alder å kunne bo i egen bolig og opparbeide seg kapital – en blir mer på linje med andre. (...) Når unge mennesker får plass i et slikt kompleks, med rehabiliteringssenter i etasjen under, så blir det som en institusjon. En blir påminnet om at det er noe spesielt med en – en blir sykeliggjort."*

Uoversiktlighet kan også bidra til økt opplevelse av vilkårlighet. Flere av informantene forteller om vedtak de stiller seg uforstående til, for eksempel en person som fikk til svar at hun hadde for høy inntekt til å få innvilget boligtilskudd, samtidig som vedkommende selv ikke ønsket søke om lån fordi uførepensjonen var lav. Et annet eksempel er en uføretrygdet person som fikk sin henvendelse til kommunen om etableringslån avvist med for svak økonomi som begrunnelse, men ordnet noe senere selv uten vansker lån i en privatbank i nabokommunen. *"Datteren min som ikke hadde fem øre å legge på bordet fikk etableringslån, men jeg som hadde egne penger kunne ikke få det!"* Andre opplever at de må gjennom en (for mange stigmatiserende) behovsvurdering, og vi har eksempler på at

kommunene ikke stoler på de opplysninger søkerne selv gir, men innhenter opplysninger fra kredittforetak og regnskapsfirmaer.

Å sette sammen "finansieringspakker"...

Ofte brukes boligtilskuddet som del av en større finansieringspakke, og for mange synes tilskuddet å være en utløsende nøkkel som en bygger opp finansieringen omkring, gjerne i samarbeid med Husbankens regionkontor. I tillegg til at låneordningene formelt sett også legger opp til en slik bruk av boligtilskuddet (for eksempel som toppfinansiering i kombinasjon med etableringslån), uttrykker det også at kommunene og Husbanken etter beste evne forsøker å utnytte de muligheter som eksisterer for å sy sammen løsninger til de som trenger det. Ordningenes fleksibilitet kan i så måte også representere en mulighet for å finne løsninger som er tilpasset den enkeltes behov. Men vellykkede løsninger forutsetter samtidig god kjennskap til ordningene hos den kommunale saksbehandler. Veien fram til et tilskudd synes å være vanskelig og ofte uforutsigbar for mange. Hvorvidt en får et tilskudd eller ei framstår som vilkårlig slik mange opplever det, selv om en har lest retningslinjene og selv er svært oppdatert om de muligheter som ordningen gir. Dette er noe av skyggesiden av den samme fleksibiliteten. Noen kommer aldri så langt at de får prøvd ut mulighetene for tilskudd og etablering i egen bolig, blant annet fordi informasjonstilgangen krever ressurser i form av personlig engasjement og sosialt nettverk, og aktiv oppsøkende virksomhet fra egen side. Vi har flere eksempler på at kommunen først og fremst tilbyr en av sine ledige omsorgsboliger, mens andre alternativer forblir ukjente. I siste instans medfører dette at det som starter som et boligmessig behov på grunn av en funksjonsnedsettelse konverteres om til en mottakerrolle innen det kommunale omsorgsapparat.

En stor majoritet av tilskuddsmottakerne har også mottatt hjelpemidler fra Hjelpemiddelsentralen. I tillegg til kommunen/Husbanken har altså de fleste av mottakerne også på et eller annet tidspunkt vært i kontakt med trygdevesenet for å få dekket sine behov. Dette tyder på at eventuelt samordningsgevinster mellom de to instansene vil kunne ha betydning for svært mange brukere.

...før boligen er solgt

For mange personer med funksjonsnedsettelse er utvalget av egnede boliger i markedet svært begrenset, og det gjelder å kunne slå til raskt når det endelig dukker opp en bolig som er aktuell. En informant med behov for en bolig med inngangsparti på bakkeplan forteller at mangel på lånegaranti innebar store problemer knyttet til å operere i boligmarkedet: *"Det opplevdes vanskelig å være aktør på boligmarkedet med denne type lån/støtte – fordi en ikke ga noen bankgaranti. Måtte la flere boliger gå fordi det sto andre kjøpere med*

garanti/sikkerhet. Det var vanskelig å finne noe å kjøpe (uten garanti) samtidig som kommunen krevde at man hadde et hus på hånden før de behandlet søknaden. Endte opp med en rekkehusleilighet som "måtte" selges i fellesferien."

Rolledeling

I dette avsnittet vil sentrale spørsmål være: Hva har måten ordningen forvaltes på i dag av Husbank og kommune å si for ordningens virkemåte overfor den enkelte? Hva kjennetegner forvaltningen av ordningen, hvordan preger dette resultatet for individet? Hva preger brukerens møte med forvaltningsapparatet?

Ordningene har ulik forankring i kommunene

Hvilken avdeling/kontor i kommunen som ivaretar saksbehandlingen av Husbankens låne- og tilskuddsordninger vil ha betydning på ulike måter for de som skal søke på ordningene. Saksbehandlingen av boligtilskuddet utføres som regel ved sosialkontoret i små kommuner, og ofte ved boligkontoret i store kommuner⁷. I tillegg har små kommuner svært sjelden en egen stilling til å administrere de ulike tiltakene til bolig, mens store kommuner ofte har det. En mulig uheldig side ved å legge ordningene til sosialkontoret, er en fare for stigmatisering av søkerne. I tillegg kan det innebære en nedprioritering av saksområdet fordi ansatte ved sosialkontoret kan se det som viktigere å prioritere sine lovpålagte oppgaver. Dette vil være spesielt uheldig dersom en ikke ser forvaltningen av låne- og tilskuddsordningene i sammenheng med utøvelsen av de lovpålagte oppgavene.

Av kommunenes rapporteringer kan det se ut som om det er de største kommunene som er mest orientert mot funksjonshemmedes behov. Det er de største kommunene som oftest ser boligtilskuddet som egnet for funksjonshemmede, og det er også disse som oftest oppgir at de prioriterer funksjonshemmede (alle kategorier) høyt. I små kommuner er en klart mer orientert mot "sosialt vanskeligstilte", noe som også må ses i sammenheng med at ordningene her ofte forvaltes av sosialkontoret/-etaten. Et potensielt problem ved dette er at også funksjonshemmede søkere med spesielle boligbehov blir fortolket innenfor et bilde som "sosialt vanskeligstilt". Dette kan blant annet antas å påvirke hvilke avveininger en gjør i forhold til hensynet til økonomisk evne på den ene siden og kostbare boligbehov på den andre.

⁷ I analysen av spørreundersøkelsen rettet mot kommunene har vi brukt følgende inndeling av kommunestørrelse: Under 3000 innbyggere = "småkommuner", 3000 – 9999 innbyggere = "mellomstore kommuner", og 10 000 eller flere innbyggere = "store kommuner".

Forvaltningen av ordningen er preget av usikkerhet, særlig blant små kommuner

Mange kommuner uttrykker usikkerhet når det gjelder saksbehandling knyttet til funksjonshemmede. Så mange som fire av ti småkommuner, tre av ti mellomstore og en av ti store kommuner sier at kompetansen kunne vært bedre når det gjelder behandling av søknader fra funksjonshemmede. I små kommuner kommer usikkerheten også til uttrykk ved at en i liten grad gjør prioriteringer mellom ulike grupper, og sjelden har utarbeidet egne retningslinjer for boligtilskuddet. I store kommuner blir boligtilskuddet oftere enn i mindre kommuner brukt som del av en "finansieringspakke" enn i små, dvs at tilskuddet ofte synes å bli brukt alene som finansiering i små kommuner. Dette kan ha med forskjeller i boligpriser å gjøre (og dermed behov for å kombinere ulike ordninger), men det kan også være et uttrykk for at store kommuner har bedre kjennskap eller ressurser til å utnytte de kombinasjonsmuligheter som eksisterer. Små og mellomstore kommuner signaliserer også størst mangel på oversikt da flertallet av disse oppgir at de ikke vet om det er brukergrupper som faller utenfor pga regelverket, og de har ofte heller ikke oversikt over om det eksisterer udekkede behov blant funksjonshemmede i kommunen.

Knappe ressurser og begrenset informasjonsspredning

Mange kommuner, og særlig middels store og store kommuner, opplever et betydelig press mot boligtilskuddsordningen. To av tre kommuner oppgir at etterspørselen etter etableringstilskudd er større enn rammen, mens halvparten oppgir at etterspørselen etter tilpasningstilskudd er større enn rammen. Dette skjer til tross for at kommunene i liten grad kan sies å markedsføre ordningene på noen aktiv og systematisk måte. Vi ser det som sannsynlig at de knappe rammene som mange kommuner opplever, i kombinasjon med begrenset saksbehandlingskapasitet, nettopp kan føre til at mange kommuner begrenser informasjons-spredningen for å unngå ytterligere press på ordningen. Begrenset (og delvis tilfeldig) informasjon om ordningene er som tidligere nevnt også noe brukerne rapporterer om. En opplagt følge av dette er at mulighetene for å oppnå lån/tilskudd blir sterkt avhengig av den enkeltes ressurser, både sosiale og personlige. Prisen dette har for mange søkere er høy sannsynlighet for å få avslag, selv om en selv oppfatter det slik at en fyller kriteriene. Dette er noe vi har sett flere eksempler på i materialet fra mottakerne. Svært få kommuner oppgir som avslagsgrunn at søkerne ikke har behov for tilpasningen, noe som også kan tyde på at terskelen for å søke på ordningen er forholdsvis høy. Vanligste avslagsgrunn som oppgis er at søkerne har for høy inntekt/formue og at rammen for tildeling er for knapp.

Ordningens formelle forvaltere er sjelden viktigste inngangsport til ordningene

Kommunene oppgir at de ser ergoterapeut som den viktigste fagkompetansen i saksbehandlingen, selv om svært få av saksbehandlerne faktisk har slik utdanning.

I mange kommuner synes det imidlertid å være slik at saksbehandler ofte samarbeider med ergoterapeut i saksbehandlingen. Vi ser også av mottakernes rapporteringer at ergoterapeuten (i tillegg til venner og kjente) er en av de viktigste informasjonskildene om ordningene, altså personer i stillinger som ikke formelt sett har noe ansvar knyttet til ordningene.

Husbankens regionkontor og kommunene – et positivt samarbeid

Etter de fleste kommunenes oppfatning hører forvaltningen av boligtilskuddet først og fremst hjemme hos kommunene, bare et fåtall kommuner mener at Husbanken fullt og helt burde overta forvaltningen. Dette gjelder i sterkest grad for tilpasningstilskuddet. Kommunene mener altså i hovedsak at dagens rollefordeling fungerer bra. Samtidig, og kanskje ikke overraskende, er det de små kommunene som oftest er tilhenger av at Husbanken forvalter boligtilskuddet. Når mange kommuner opplever rolledelingen som velfungerende så vil dette også ha sammenheng med at de fleste har positive erfaringer med samarbeidet med Husbanken. Så å si alle (98 prosent) har opplevd samarbeidet med Husbanken som positivt eller svært positivt. Også i de kvalitative intervjuene med saksbehandlerne kommer det frem at saksbehandlere har hatt hyppig og nyttig kontakt med Husbanken i saker de trenger veiledning til.

Samarbeidet mellom Husbank og kommune inneholder mer enn bare informasjon. I fellesskap designer Husbank og kommune gjerne finansieringsopplegg til enkeltsøkere, og der kommunens bidrag (for eksempel i form av etableringslån og/eller –tilskudd) regnes som toppfinansiering mens andre lån (for eksempel oppføringslån) er grunnfinansiering. Men samtidig kan rolledelingen mellom Husbank og kommune ha sider som kan være problematiske overfor de som søker om lån eller tilskudd. Blant annet kan tilgangen til de midler som tildeles fra Husbankens ramme være avhengig av de avveininger kommunen gjør knyttet til de midler kommunen disponerer for utdeling. En mottaker uttrykker hvordan kommunens funksjon som ”filter” kan arte seg i praksis: ”Diskusjonene dreide seg om hvor mye kommunen bandt seg økonomisk hvis de valgte å anbefale søknaden overfor Husbanken.” For kommuner representerer låneordningene også en viss form for risiko, blant annet i form av tap, selv om de har anledning til å sette av midler til tapsfond.

Samarbeidet - fra regionkontorenes ståsted

Regionkontorene tegner noe ulike bilder av situasjonen i kommunene. Noe av grunnen til dette er selvsagt at regionene omfatter kommuner med ganske ulike rammevilkår, blant annet når det gjelder situasjonen på boligmarkedet og boligpriser. Men det kan nok også ha å gjøre med hvordan de ser på kommunens rolle og sin egen rolle, og også forholdet dem i mellom. Mens noen synes å ha en

mer tydelig ”kontrollørrolle” inntar andre en rolle som har større likhetstrekk med en oppdragerrolle. Et fellestrekk på tvers av regionene er imidlertid at de ser at mange kommuner sliter med forvaltningen av boligtilskuddsordningen, og andre ordninger for funksjonshemmede og andre svakstilte.

Rapporteringene fra kommunene tyder på at regionkontorene spiller en betydningsfull rolle slik som situasjonen er i mange kommuner i dag. Det handler mye om at det boligpolitiske arbeidet for svakstilte grupper ennå synes å være et umodent felt, selv om mange kommuner er i gang med eller har utarbeidet boligsosiale handlingsplaner. Selv i kommuner med ferdige planer synes det ofte å være et godt stykke igjen før dette har gitt seg utslag i kommunens boligpolitiske *praksis*. Når noen regionkontor gir uttrykk for at det kan være arbeidsomt med kommuner som tror det er ”åpen linje” inn til regionkontoret, er dette på mange måter et viktig uttrykk for hvordan situasjonen er på det nivået boligpolitikken for de svakeste omsettes til praksis. Flere forhold, blant annet den usikkerhet som mange kommuner signaliserer, kan tyde på at de henvendelsene som regionkontoret faktisk får fra kommunene behovsmessig bare utgjør toppen av et isfjell.

I kommunene fremstår saksbehandler for boligsaker ofte som en ensom rytter, noe som også kommer fram gjennom intervjuene med regionkontorene. Personen har kanskje disse oppgavene i tillegg til andre typer oppgaver, og innen den kommunale organisasjon er det trolig ofte få andre personer å diskutere løsninger med på et faglig grunnlag. Også ved regionkontorene ser en at ergoterapeuter spiller en sentral rolle. Ellers er det ofte instanser utenfor kommunen som er aktuelle å rådføre seg med, for eksempel Hjelpemiddelsentralen, funksjonshemmedes interesseorganisasjoner, eller Husbanken. En kommunal saksbehandler innenfor boligforsyning for funksjonshemmede og andre med spesielle behov har ikke et fagmiljø å støtte seg på som kan sammenlignes med det en ansatt f.eks. gjerne har i helsesektoren eller omsorgssektoren. Derfor synes det å være et ”kompetansesenter” å være en viktig rolle for Husbankens regionskontor.

Vi vil også trekke frem en annen modell som kanskje kunne være en hensiktsmessig måte å tenke på særlig for små kommuner, nemlig *interkommunalt samarbeid*. Med dette kunne kommunene bygge opp og utnytte kompetanse som det ville være vanskelig å oppnå for enkeltkommuner. En kunne for eksempel gå sammen om en veileder eller rådgiver når det gjelder boligsaker for funksjonshemmede.

Når mange kommuner i dag er ”i siget” med utarbeidelse av boligsosial handlingsplan, vil det være viktig å bidra med tiltak som sikrer at det ikke stopper med dét – at det blir mer enn bare *planlagning*. I evalueringen av kommunenes arbeid med boligsosiale handlingsplaner (Asplan Viak 2001), peker en også på

dette – det er for optimistisk å tro at kommunale planer automatisk blir til kommunal politikk. Her behøver det som nevnt ikke nødvendigvis bare være snakk om økonomiske ressurser, men også om å innrette virkemidlene på en måte som er tilpasset de ulike rammevilkår som landets kommuner opererer innenfor.

2.1.3 Behov for endringer

Med utgangspunkt i prosjektets resultater skal vi her sette søkelys på noen sider og problemområder ved Husbankens tiltak for funksjonshemmede som vi mener det kan være grunn til å se nærmere på.

I postalundersøkelsen blant mottakerne av boligtilskudd ba vi om synspunkter på boligtilskuddet. Vi skal innlede med et sitat fra kommentardelen av skjemaet som sammenfatter det mange opplever: *”Tilskuddet jeg har klart å kjempe meg til er så lavt at det er en stor del av helhetsvurderingen når jeg nå må ”velge” å selge min bolig. Jeg har for mange og store behov for utbedring av boligen min og jeg har ikke økonomi til å oppta flere lån. Jeg føler derfor at jeg går en utrygg, usikker og skremmende fremtid i møte.”* En gjennomgangstone i disse kommentarene er at mange opplever at grensen på kr. 20 000 er for lav (tilpasningstilskuddet) og resulterer i halvløsninger. En del fremhever også negative erfaringer når det gjelder informasjon og ”tilgjengelighet” til kommunen, og på rutine knyttet til ordningene. Et eksempel her er at det har skapt problemer for enkelte at en selv har vært nødt til å legge ut for utgiftene for utbedringer fordi tilskuddsutbetalingen fra kommunen kommer etterskuddsvis. Men det skal også nevnes at det er en del som uttrykker at de er fornøyde og takknemlige for at de kunne få boligtilskudd.

Dersom vi skal sammenfatte de viktigste innsatsområdene som vår gjennomgang peker mot når det gjelder nytten av Husbankens ordninger for funksjonshemmede, mener vi dette kan gjøres i form av et sett av stikkord:

- Ressurser
- Kunnskap
- Retningslinjene
- Organisering og forvaltning
- Overordnet tenkemåte

Ressurser: I intervjuene med både regionkontor, kommuner og brukere gjennomsyres materialet av problemer som tilskrives utilstrekkelige økonomiske ressurser knyttet til ordningene. Knappe ressursrammer for videretildeling for mange kommuner gir seg ulike og dels vilkårlige utslag for søkerne. I enkelte

kommuner oppleves ressursrammene som for små til at en ser det bryet verdt å satse på ordningene som et aktivt virkemiddel – det er ”som å kaste en snøball i helvete”, slik en saksbehandler uttrykte det. I noen kommuner fører det til at en fordeler etter ostehøvelprinsippet (mange får, dvs. mange får halvløsninger), i andre kanalisere en midlene til dem som trenger det aller mest, noe som innebærer behovsdekning for enkelte, mens andre opplever å få uberettiget avslag.

Ressursrammene og beløpsgrenser for boligtilskudd til tilpasning synes å ha et mangelfullt samsvar med dagens kostnadsnivå, samt med ulikheter i kostnadsnivå mellom kommuner. Dersom en ønsker at utfallet av søknader om lån/tilskudd skal gjenspeile funksjonshemmedes behov, og ikke lokale rammevilkår (for eksempel boligpriser), synes det å være behov for større muligheter til å ta hensyn til ulikheter i rammevilkår mellom kommunene. Dette er også noe representanter fra Husbankens regionkontorer påpeker som et problem.

Samtidig som knappe ressursrammer knyttet til ordningene ofte fremstår som et problem, er også underforbruk og passivitet et problem. Det handler altså derfor ikke bare om økonomiske ressurser.

Kunnskap: Det synes å være behov for økt kunnskap om ordninger og muligheter hos både kommunale saksbehandlere og hos potensielle søkere. En lettere tilgjengelig og lettfattelig oversikt over muligheter og alternativer kan øke søkerens egen kompetanse, og gjøre en mindre utsatt for vilkårligheter. Det vil også øke muligheten for en best mulig boligløsning for den enkelte, og at tilgangen til ordningene blir mindre avhengig av egne personlige eller sosiale ressurser. Fordi kunnskapen om både ordningene og om funksjonshemmedes boligmessige utfordringer og behov er begrenset i mange kommuner, fyller Husbankens regionalkontor en viktig informasjons- og veilederrolle. Informasjonsbehovet hos søkere kunne også tenkes løst ved at det eksisterte en utadrettet boligfaglig ekspertise som favner videre enn bare boligtekniske løsninger, men som også omfatter kunnskap om ulike ordningers fordeler og ulemper, rettigheter og finansieringsmuligheter. Her kunne en også bygge på den kompetanse og brukerkontakt som mange lokale interesseforeninger/-organisasjoner besitter. En annen mulighet er å åpne for at prosjekteringstilskuddet kunne brukes til en mer generell boligrådgivning i en tidlig fase, og ikke bare blir avgrenset til arkitekt hjelp etter at viktige premisser som lokalitet og finansieringsordning er fastlagt. For øvrig synes bevisstheten om prosjekteringstilskuddet å være lav, noe som fremkommer fra både regionkontorenes og kommunenes side.

Samtidig vil bedre spredning av informasjon om ordningene og økt kunnskap ha en annen side: Informasjonsbrosjyrer og internettsider øker forventninger til

ordningene, forventninger som for mange fører til skuffelser i møtet med de som forvalter midlene. Informasjonsbrosjyrer forteller søkerne lite om hvor avhengig utfallet av deres henvendelse og søknad vil være av den totale søknadspågang i en kommune, de ressursrammer som kommunen disponerer, og saksbehandlerens vilje – for mange åpenbarer det seg helt andre realiteter straks de kommer inn på den kommunale saksbehandlerens kontor. Den kunnskapsøkningen som bør finne sted blant brukerne bør med andre ord bestå av *realistisk* kunnskap, det er slik kunnskap som kan bidra til å styrke brukerkompetansen.

Hvilken boligløsning som velges er også avhengig av hvordan en oppfatter søkeren. Ordningene skiller ikke tydelig nok mellom de utfordringer som knytter seg til det å ha en funksjonshemmede i et funksjonshemmende boligmarked, og de utfordringer som knytter seg til statusen sosialt vanskeligstilt, eller de utfordringer som knytter seg til det å ha et omsorgsbehov.

Retningslinjene: Ordningene inneholder en rekke muligheter for å finne praktiske løsninger på funksjonshemmedes boligbehov. For å kunne utnytte mulighetene forutsettes det imidlertid tilstrekkelig kjennskap til ordningene, ikke minst fra saksbehandlers side (for eksempel muligheten til å kunne søke Husbanken om ekstra midler til enkeltpersoner når kvoten er oppbrukt). Ikke minst forutsetter det at saksbehandler har incentiver til å forsøke å utnytte de muligheter som eksisterer. Et problem her er at for mange har forvaltningen av låne- og tilskuddsordningene karakter av å være en "bi-oppgave" i tillegg til andre oppgaver.

Et eksempel på et enkelttiltak som antakeligvis ville gjøre det enklere for svært mange funksjonshemmede å operere i boligmarkedet, er en sterkere vektlegging av muligheten for at kommunen kan gi forhåndsgodkjenning av boligprosjekter, slik at en har mulighet for å slå til på gode boliger før budrunden er over. *Tid* er en viktig suksessfaktor i dagens "hete" boligmarked, og ordningene synes ikke i tilstrekkelig grad å ta hensyn til dette. Av andre rutiner som ville gjøre hverdagen enklere for mange, er at mottakeren får utbetalt midlene straks vedkommende anses berettiget. Fordi noen kommuner praktiserer etterskuddsvis utbetaling (på grunnlag av kvitteringer), må enkelte funksjonshemmede selv enten forskuttere kostnadene ved en utbedring, eller en risikerer å bli stemplet som dårlig betaler av håndverkere osv. dersom det tar tid før tilskuddet blir utbetalt.

Organisering og forvaltning: Mye av ansvaret for forvaltningen av Husbankens låne- og tilskuddsordninger er lagt til lokalt (kommunalt) nivå. Samtidig fremstår boligforsyning for funksjonshemmede (og andre med spesielle behov) som et forholdsvis lite utviklet og noe sårbart område innen kommunal virksomhet. En av grunnene til dette er at arbeidet med boligspørsmål er svært spredt innen

kommunene, og at den enkelte saksbehandler arbeider forholdsvis ensomt med sine saker. Noen utnytter kompetanse fra andre fagpersoner innen kommunen svært aktivt (for eksempel ergoterapeut), men inntrykket er at dette ofte hviler på den enkeltes eget engasjement og nettverk. Det synes også som om det er ulike deler av kommunen som arbeider med tiltak som omsorgsboligordningen (ofte helse- og sosialetat, og ofte sykepleier, jf Ytrehus 1998:32) og tiltak som boligtilskudd og etableringslån (oftest sosialtjenesten eller boligkontoret). Og atter igjen varierer det svært mye mellom ulike kommuner (særlig etter kommunestørrelse) hvor sistnevnte type tiltak er plassert - i noen kommuner under sosialetaten (særlig i små), i andre i en egen boligavdeling/-kontor (særlig i store). Dette betyr også reduserte muligheter for å vurdere ordningene i sammenheng som alternativer til hverandre, og for å kunne informere brukerne om fordeler og ulemper ved ulike løsningsalternativer.

Resultatene fra vår undersøkelsen støtter således opp under karakteristikken av kommunal boligpolitikk som *fragmentert*, slik det fremkom i en nylig publisert forskningsrapport om kommunal boligpolitikk (Myrvold, Strand, Holm og Hansen 2002).

Samtidig som kommunene har fått en stadig viktigere rolle i utformingen av den boligpolitiske praksis for svakstilte i boligmarkedet, synes Husbankens rolle fremdeles viktig som rådgiver for og samarbeidspart med kommunale saksbehandlere når konkrete saker skal løses. Slik kommunenes situasjon og behov når det gjelder arbeidet med boligtiltak for funksjonshemmede fortøner seg, vil det være viktig for at ordningene skal bli best mulig for brukerne, at regionkontoret også i fremtiden kan beholde en veileder/rådgiver-rolle. Her er også de såkalte "informasjonskorstog" sentrale, dvs. de årvisse turnéer som arrangeres av representanter fra regionkontorene rundt om i kommunene. Dette gjelder også hospiteringsordningen hos Husbanken. Å eventuelt skulle løse opp i denne forbindelsen, krever slik vi ser det først at boligforsyning for svakstilte i boligmarkedet har fått en langt mer etablert og helhetlig fungerende utforming i kommunene. Vi ser også av kommunenes rapporteringer at de verdsetter samarbeidet med Husbankens regionkontor høyt, og mange mener dagens rolledeling fungerer bra. Det vil være viktig at en bevarer samarbeidsformer som innebærer at terskelen for kommunene for å ta kontakt ikke blir for høy. Dette gjelder særlig for små kommuner, hvor den som har ansvar for saksfeltet ofte har få andre fagpersoner å støtte seg til. Boligfaglig kompetanse knyttet til funksjonshemmede er lite utviklet sammenlignet med for eksempel helse- og sosialfaglig kompetanse, og synes videre ofte å være begrenset, og dreier seg gjerne om arealutnyttelse og teknisk-administrative forhold. Videre er slik kompetanse svakere når det gjelder krav til *innhold* i boligløsninger og kanskje

særlig når det gjelder det mangfold av behov som mange funksjonshemmede har. Mange kommuner er her flinke til å utnytte den kompetanse som ergoterapeuten har. Det synes etter vår oppfatning å være et betydelig behov for å ha en lett tilgjengelig kontaktperson/koordinator i kommunene som kan informere om ulike alternativer, både med og uten hjelp av Husbankens ordninger. Alternative veier å gå, og som kanskje særlig er aktuell for småkommuner, er etablering av ressurspersoner med nødvendig fagkompetanse og som kan operere på en *interkommunal* basis, slik det er gjort på andre tjenesteområder, for eksempel innenfor barnevernet (Handegård og Lichtwarck 1997). En slik person kunne for eksempel ha tilknytning til en av funksjonshemmedes organisasjoner, noe som kunne gi en nyttig kunnskapsmessig forankring når det gjelder å finne egnede løsninger for brukerne.

Overordnet tenkemåte: Når en skal vurdere boligpolitikken for funksjonshemmede vil de resultater og eventuelt de løsningsforslag en kommer frem til blant annet være avhengig av hva en legger i begrepet *bolig*. Dersom en tar utgangspunkt i et avgrenset boligbegrep, der bolig handler om forhold som boligstørrelse, standard, dører, vegger og rom, fremstår kanskje eksisterende ordninger som mindre problematiske enn dersom en bruker et bredere boligbegrep, og blant annet ser på deltakelse i boligmarkedet og muligheten til å dra nytte av fordelene ved å eie sin egen bolig som viktige sider ved det å ha bolig. Mange oppnår kanskje en bolig med bedret fysisk tilgjengelighet, mens vi har sett at et forhold som økonomi har blitt vanskeligere for mange. I tillegg er deltakelsen i boligmarkedet vanskelig for mange: en må ofte få hver bolig/behov vurdert av kommunen før en får klarsignal om anskaffelse. Ikke sjelden kommer avklaringen for sent, og en må gjennom en tilsvarende runde neste gang en egnet bolig dukker opp. Et utvidet perspektiv på bolig blir særlig viktig i forbindelse med funksjonshemmede, fordi de i utgangspunktet møter på så mange flere barrierer i boligmarkedet enn andre. Ordningene bør streve etter å kompensere for slike barrierer fremfor å bidra til nye.

Slik ordningene er utformet i dag, fremstår forholdet mellom behovene til sosialt vanskeligstilte på den ene siden og funksjonshemmede på den andre som uavklart. En funksjonsnedsettelse innebærer ikke i utgangspunktet at en er økonomisk eller sosialt vanskeligstilt, men at en har et boligbehov som er vanskelig å få dekket innen det ordinære boligmarkedet, og som ofte vil kreve omfattende og dyre løsninger. Praktisering av en streng økonomisk behovsprøving (der en blant annet trekker retten til bostøtte inn i bildet) kan føre til en "klientisering" ved at funksjonshemmede kommer i en mer utsatt økonomisk situasjon etter tildeling av tilskudd enn det de var før. En annen felle er det vi kan kalle for "omsorgsboligfellen", det vil si at personer med funksjonsnedsettelser i møte med kommunen først og fremst blir oppfattet som omsorgsmottakere som trenger et

omsorgsboligtilbud, fremfor borgere med behov for en egnet bolig. Denne fellen skyldes blant annet at omsorgsboligordningen synes å stå svært sentralt i kommunenes bevissthet, mens andre tiltak har en langt mer perifer posisjon.

Samtidig kan en videre si at eksisterende tiltak i stor grad er innrettet mot styrking av individets/den enkeltes muligheter for å skaffe seg en egnet bolig. Dette representerer på sett og vis en individualisert tilnærmingstype til funksjonshemming og bolig; tiltak retter seg mot individet og tar utgangspunkt i den enkeltes funksjonsnedsettelse, gjerne på behovsprøvd basis. En annen tilnærmingstype er å tilpasse boligmassen slik at den blir mindre funksjonshemmende; dvs slik at den i størst mulig grad passer *alles* behov. Dette samsvarer med prinsippet om universell utforming. Ordningen med lånetillegg for livsløpsstandard kan sies å tilhøre en slik tilnærmingstype. Plan- og bygningsloven vil kunne være et viktig instrument for å legge til rette for boligbygging med en mer universell utforming. Et viktig aspekt ved universell utforming er at kostnadene og ansvaret i stor grad fordeles på samfunnet generelt.

Det vil nok være behov for å tenke i begge disse baner samtidig. Ideelt sett kunne en over tid tenke seg at en mer universelt uformet boligmasse etter hvert ville eliminere mange av de barrierer personer med funksjonsnedsettelser møter i dagens boligmarked. En ville da ha boliger som var tilgjengelig for flere samtidig som det åpne boligmarkedet også i økende grad ville bli en arena for mennesker med funksjonsnedsettelser. En ville således også unngå at mange funksjonshemmede ble behandlet innenfor samme selektive særordninger og kontekst som sosialt vanskeligstilte. Og flere personer med funksjonsnedsettelser kunne oppleve seg som borgere fremfor brukere.

DEL I: ORDNINGENES UTFORMING

3. HUSBANKEN, BOLIGPOLITIKKEN OG FUNKSJONSHEMMEDE

I dette kapittelet skal vi oppholde oss på intensjonsplanet og ta opp temaet boligpolitikk og funksjonshemmede og Husbankens rolle ut fra et mer formelt synspunkt. Dette gjøres først gjennom en beskrivelse av sentrale utviklingstrekk ved boligpolitikken, Husbanken, og funksjonshemmedes rolle i dette. Deretter gir vi, med utgangspunkt i retningslinjene for de ulike ordningene, en presentasjon av Husbankens ulike låne- og tilskuddsordninger. Presentasjonen avsluttes med en oppsummering og drøfting, blant annet i forhold til funksjonshemmede som brukergruppe. Til slutt i kapitlet gir vi en beskrivelse av noen trekk ved utviklingen i bruken av boligtilskuddet, basert på Husbankens egen registerstatistikk.

BAKGRUNN

Etter andre verdenskrig, i forbindelse med gjenreisningen, ble boligpolitikken et statlig ansvar i Norge som i mange andre land. Grunnproblemet med boligbyggingen var det å klare finansieringen. Det ble løst med hjelp av etableringen av Husbanken i 1946. I tillegg til å være et finansieringsorgan utviklet Husbanken seg også til et boligpolitisk redskap, med ansvar for å kontrollere kvaliteten på de boligene som bygdes. Norge gikk, sammenlignet med andre land, sine egne veier i utformingen av politikken. Til forskjell fra nabolandene satset man ikke på oppbygging av en offentlig boligmasse. Her var en i stedet opptatt av at hver og en skulle eie og forvalte sin egen bolig.

Boligpolitikken i Norge har langt på vei vært utformet med utgangspunkt i den delen av befolkningen som ikke har nedsatt funksjonsevne eller som tilhører ”svake grupper”, men man kan ikke dermed si at boligbyggingen helt er overlatt til markedskreftene. Boligpolitikken kan sies å ha en ”dobbel” karakter: På den ene siden betraktes boliger som en vare blant andre varer, og tilgang, etterspørsel og fordeling styres av markedskrefter. På andre siden ses boliger ikke bare som en vare, men også som noe av en sosial rettighet (dog ikke i noen juridisk mening). Boligpolitikken kan derfor ses som en del av oppbyggingen av den norske velferdsstaten etter andre verdenskrig.

Sammenlignet med andre deler av velferdsstaten har boligpolitikken en spesiell karakter. Ansvar for de mer dominerende virksomhetsområdene innenfor velferdspolitikken, for eksempel, pensjoner, skoler og helsestell utføres av profesjonelle utøvere innenfor spesialiserte organisasjoner. Det finnes tydelige regler som angir når og hvordan de ansvarlige offentlige organisasjonene er pliktig til å tilby innbyggerne sine tjenester. Den som har rett til en type tjeneste forventer å få tilgang til den innen rimelig tid, og det blir betraktet som svikt i systemet dersom ikke dette skjer. I mange tilfeller kan brukerne som kjenner seg forfordelte gå via rettsapparatet. Sammenlignet med disse sektorer av velferdsstaten er bolig ikke i samme utstrekning en sosial rettighet. Statsviteren Ulf Torgersen (1987) har derfor betegnet boligpolitikken som ”den vaklende pilaren i velferdsstaten”.

Som velferdspolitisk redskap er boligpolitikken nokså lite behandlet i litteraturen. En mulig årsak til det er at en forholdsvis liten del av de offentlige midler er viet boliger, sammenlignet med utgiftene for andre dominerende sektorer i velferdsstaten. Den store andelen selveiere har gjort den norske boligpolitikken billig for staten, sammenlignet med andre europeiske land, i den betydning at de direkte offentlige subsidiene har vært lave (Thue 1996a). Boligpolitikken i Norge baserer seg ikke på store offentlige overføringer, men på regulerende inngrep i markedet og systematisk samarbeid med private aktører, spesielt boligkooperasjonen (Hansen 1999). Boligpolitikken virker med andre ord indirekte, gjennom at staten gir korrektiver til markedet. Ikke desto mindre utgjør den statsfinansierte husbyggingen et av etterkrigstidens største velferdsprosjekt her i landet, og Husbanken kan sies å være et av statens viktigste velferdspolitiske redskaper. Over en million nordmenn har vært eller er kunder i banken, og mer enn halvparten av landets boliger er husbankfinansiert (Thue 1996b).

Beslutningen om å etablere Husbanken utløste liten debatt i Stortinget, men helt siden midten av 1950-tallet har banken vært omdiskutert. Den mest intensive politiske diskusjon har vært i forhold til om Husbanken skulle være et velferdsinstrument for alle, eller en bank rettet mot et fåtall som hadde behov. Argumentene for en *generell* innretning var at Husbanken skulle gi alle en mulighet til å kunne ta del i den allmenne velferdsutviklingen; ingen skulle behøve å stå med lua i hånden og be om hjelp. Generell tildeling skulle dessten oppmuntre boligbyggingen og gjennom det avhjelpe boligmangelen. Dessuten ble det stilt like standardkrav for alle boliger som var finansiert med husbanklån, noe som skulle gi en sosial utjevne effekt.

De *selektive* tiltakene skulle derimot kanalisere pengene til dem som virkelig behøvde dem mest. Hver gang Husbankens innretning ble diskutert reiste det seg krav om at virksomheten skulle bli mer selektiv. Utviklingen har virkelig også gått

i den retningen, men det har gått veldig langsomt, og i praksis har Husbanken benyttet både generelle og selektive tiltak så lenge den har eksistert (Thue 1996b).

Trenden de siste tiårene har imidlertid vært nettopp en mer residual boligpolitikk (Brevik og Ritland 1999), dvs en politikk der en særlig sikter seg inn mot de svakeste i samfunnet og de svakeste i boligmarkedet. Dette ble markert tydelig i 1996, da en større omlegging av Husbankens virksomhet, med en sterk betoning på selektive tiltak, fant sted. "Omleggingen innebar først og fremst en overgang fra subsidierte lån med rentetrapp til subsidier i form av tilskudd knyttet til personer og boligkvalitet (...) Boligtilskuddene knyttet til person var sterkt behovsprøvd. Det skulle først og fremst komme grupper med lav inntekt og liten egenkapital til gode slik som flyktninger, funksjonshemmete og unge i etableringsfasen." (Thue 1996c:440). Det er boligpolitikken sine tiltak i forhold til funksjonshemming som i fortsettelsen skal stå i sentrum for vår oppmerksomhet. I forkant skal vi definere og presisere noen grunnbegreper.

SENTRALE BEGREPER: FUNKSJONSHEMMING OG BOLIG

En vurdering av boligpolitikken for personer med funksjonshemming kommer til en viss grad å være avhengig av hvordan en ser på begrepet funksjonshemming. Termen "funksjonshemming" har forekommet i offentlige norske dokument i 35 år (den ble introdusert i 1967 i St. meld. nr. 88 (1966-67)), og betydningen av den har skiftet over tid. Til å begynne med betraktet en funksjonshemming som en *individuell* egenskap, innenfor rammen for et medisinsk perspektiv; funksjonshemmingen ble sett på som en konsekvens av et biologisk avvik, slik at f.eks. en øyenskade eller en medfødt defekt resulterer i blindhet, mens en skade på ryggmargen medfører bevegelseshemming.

Siden noen årtier tilbake har imidlertid det individrettede medisinske perspektivet blitt dratt i tvil. Utgangspunktet for kritikken er at det individuelle fokuset fører til at en tar omgivelsene for gitt. Det gjør at en innenfor denne forståelsesrammen ser bort fra at omgivelsene har en avgjørende betydning for i hvilken utstrekning et biologisk avvik, f.eks. å ikke kunne gå, faktisk medfører begrensninger i den funksjonshemmedes liv; det å være rullestolbruker behøver ikke være noe større problem før en støter på en høy fortauskant eller en trapp. Det er heller ikke noe problem å være rullestolbruker når en skal prate i telefon eller lese e-post (da er det hørsele- respektive synsnedsettelse som blir begrensningen). Kritikerne har på den måten to poeng i sine resonnementer. Det er i stor utstrekning omgivelsenes utforming som avgjør i hvilken grad et biologisk avvik blir en begrensende funksjonshemming, og en kroppslig eller psykisk funksjonsnedsettelse blir til en funksjonshemming bare i visse situasjoner. Det er med andre ord ikke individuelle

egenskaper, men relasjonen mellom personer og omgivelsene eller situasjonen selv som skaper en funksjonshemming.

Et slikt *relasjonelt* perspektiv har dominert i offentlige norske dokument i 20 år. Vi slutter oss til en slik relasjonell synsmåte. Dvs vi mener at en funksjonshemming har sin grunn i *både* en individuell egenskap *og* ulike faktorer i omgivelsene, og at det er *samspill* mellom individ og omgivelser som skaper funksjonshemminger. At et individuell synsmåte er utilstrekkelig har fremgått av de to avsnitt over. Det å bare fokusere på omgivelsene – hva man skal kunne kalle for et *kontekstuel* perspektiv – vil lede til andre problem. En slik ”omgivningsessensialistisk” (Söder 1999) synsmåte blir ofte stiv og statisk, ved at både aktører og prosesser forsvinner ut av synsfeltet. I denne evalueringen er ikke bare omgivelsene av stor betydning, men også de prosesser som vises gjennom private aktørers samspill med omgivelsene.

Det er ikke så lett å være helt konsekvent når det gjelder det relasjonelle perspektivet på funksjonshemminger. Om man f.eks sier at et individ er ”funksjonshemmet” eller anvender uttrykk som ”funksjonshemmede personer” har man falt tilbake i en individuelt, miljøuavhengig, måte å uttrykke seg på. Funksjonshemmingen blir *absolutt* og individtilknyttet istedet for *relativt* til relasjonen mellom individ og omgivelsene. Det er vanskelig å finne en løsning på dette dilemmaet. Vi slutter oss derfor til utvalget som nylig behandlet funksjonshemmedes spørsmål, og som mener at ”grensedragningen mellom det absolutte og relative fortsatt vil være flytende” (NOU 2001:22).

Samme utvalg har drøftet noen norske begrep som er sentrale for resonnementet over, og som vi i fortsettelsen kommer til å benytte oss av: når vi snakker om *reduert funksjonsevne* eller *funksjonsnedsettelse* ”viser det til tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner (...) *Funksjonshemmende forhold* viser til et gap eller misforhold mellom forutsetningene til mennesker med redusert funksjonsevne og de krav miljøet og samfunnet stiller til funksjon på områder av vesentlig betydning for å etablere og opprettholde selvstendighet og en sosial tilværelse. Når betegnelsen funksjonshemmet brukes om personer vises det til de som får sin praktiske livsførsel vesentlig begrenset på grunn av gapet eller misforholdet mellom personens nedsatte funksjonsevne og miljøets/samfunnets krav” (ibid.).

Vårt perspektiv på funksjonshemming er altså relasjonelt, og ”omgivelsene” eller ”samfunnet” skal forstås i vid forstand. Boligen betraktes her som et aspekt av omgivelsene. Vårt vide perspektiv medfører at vårt syn på boligbegrepet også er omfattende. I en evaluering av ulike virkemidler i boligpolitikken vil det resultatet en kommer fram til være avhengig av hva en legger i boligbegrepet. Ofte defineres

bolig i sosiomaterielle termer (boligstørrelse, eiendomsforhold, standard, tilgjengelighet osv.). Et begrep som "boligrelevante" funksjonshemninger bygger på et slikt boligbegrep. Det blir gjerne brukt i analyser av funksjonshemmede og boligspørsmål, og brukes også av det offentlige når funksjonshemmedes boligsituasjon beskrives (for eksempel St.meld. nr. 50 1998-99 Utjamningsmeldinga). Begrepet viser til at det eksisterer bestemte typer funksjonsnedsettelse som er særlig relevante med hensyn til boligen, for eksempel bevegelseshemming.

Dersom en ønsker en mer dyptgående forståelse av funksjonshemmede og bolig, kan det argumenteres for at det kan være nødvendig å utvide boligbegrepet slik at det også inkluderer *relasjonelle* og *strukturelle* aspekter ved bolig som fenomen. Dersom en for eksempel betrakter deltakelse i boligmarkedet som et gode, så kan en si at mange funksjonshemmede opplever hindringer knyttet til bolig i vårt samfunn, ikke bare på grunn av manglende *fysisk* tilgjengelighet, men også på grunn av det en kanskje kan kalle for manglende *strukturell* tilgjengelighet. En funksjonshindring handler med andre ord ikke bare om en praktisk og økonomisk situasjon, men ofte også om en sosial eller strukturell "forhåndsplassering"; i kraft av den sosiale statusen som funksjonshemmet havner en i møte med det offentlige lett i bestemte "baner" eller "karrierer" i tilknytning til bolig. Hvorfor opplever for eksempel mange yngre med funksjonsnedsettelse og et praktisk opplevd behov knyttet til ens opprinnelige bolig, at møtet med det offentlige forvaltningsapparat (kommunen), ofte resulterer med en løsning som består av en omsorgsbolig samlokalisert i et stort omsorgskompleks med eldre pleietrengende som naboer?

Med andre ord, bolig handler ikke bare om "det å bo", men inkluderer også mange andre ting, som "det å *kunne skaffe seg* en bolig". Bolig handler om mer enn det å få seg et tak over hodet; for eksempel er voksenidentitet og familieetablering langt på vei knyttet til deltakelse i det åpne boligmarkedet. En sosiolog og boligforsker som har understreket behovet for et utvidet boligbegrep i boligforskning, er Jim Kemeny: "*A broader concern is desirable: one which embraces locational factors and ties housing studies into macro issues of the nature of social structure. If there is any one dimension of social structure that is central to the way in which it is organised, it is housing.*" (Kemeny 1992:9).

Et slikt utgangspunkt kan også sies å være i tråd med tenkning innen dagens overordnede politikktutforming for funksjonshemmede (jf. for eksempel NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*): Hovedspørsmålet blir således ikke bare i hvilken grad Husbankens ordninger kan bidra til at funksjonshemmede får bedre steder å bo, men i hvilken grad de også mer indirekte bidrar til å gjøre funksjonshemmede til *samfunnsdeltakere* i vid forstand. Utgangspunktet er at funksjonshemmede ikke

bare ses på som *brukere* av Husbankens selektive støtteordninger, men ses på som samfunnsdeltakere på linje med andre og der Husbankens selektive støtteordninger er et av flere mulige alternativer i en større helhet.

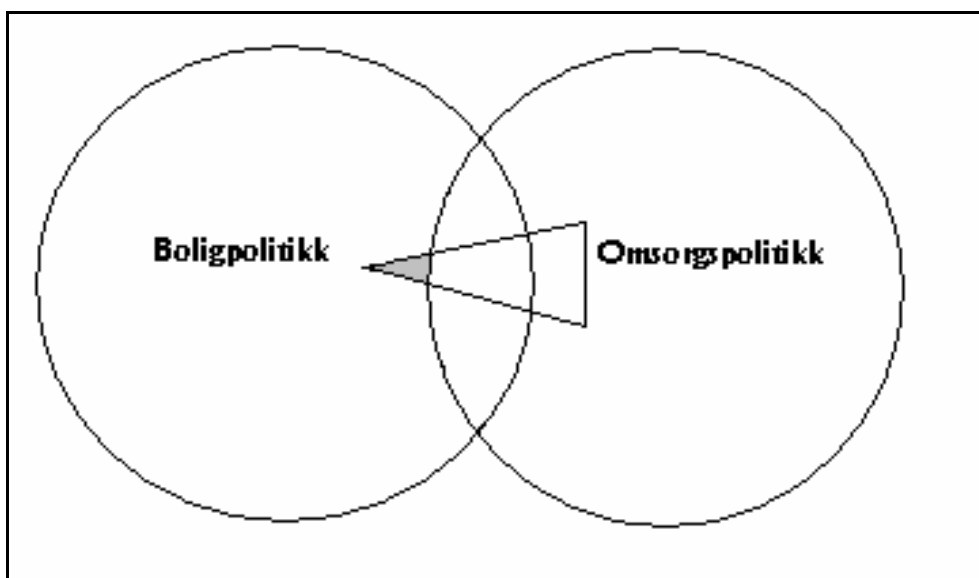
3.1.1 Boligpolitikk eller omsorgspolitik?

Boligtilbudet til funksjonshemmede kan nok i større grad enn for andre grupper sees som et produkt av innsatser også innenfor andre felt enn den offisielle boligpolitikken i mer sektorbestemt forstand. Det er derfor naturlig å sette søkelyset på forholdet mellom ulike politiske innsatsområder, og hva det har å si for det boligmessige tilbudet som funksjonshemmede i praksis blir tilbudt.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan funksjonshemmedes boligbehov løses i forhold til sektorene boligpolitikk og omsorgspolitik. Trekantens form i lengderetningen illustrerer grad av funksjonsnedsettelse, mens plassering i forhold til de to sirklene som markerer hhv boligpolitikken og omsorgspolitikken virkeområde i sektormessig mening, antyder hvor i hovedsak at funksjonshemmedes boligbehov løses avhengig av hjelpebehov (eller grad av funksjonsnedsettelse). I den delen av trekanten som ligger lengst til høyre dreier det seg ofte om personer med store hjelpebehov, og der boligløsningen gjerne består av plass innenfor kommunale institusjoner, f.eks. sykehjem. I den ovale midt-delen vil det dreie seg om tilrettelagte boliger, f.eks. omsorgsboliger oppført med oppstartstilskudd fra Husbanken. I den gråkraverte spissen til venstre i trekanten finner vi personer med mindre funksjonsnedsettelser og mindre hjelpebehov, og hvor boligbehovene ofte kan løses innenfor de ordinære generelle boligpolitiske ordninger og virkemidler (ofte i boliger anskaffet gjennom det ordinære boligmarkedet), men ofte også gjennom de mer selektive tiltak, som boligtilskuddet og etableringslån. Ulike formelle forhold tydeliggjør grensen fra ovalen (tilrettelagte boliger) og til den gråkraverte spissen (selektive ordninger), blant annet at en person som bor i omsorgsbolig oppført med omsorgsboligtilskudd (enten den er leiet eller "eiet" gjennom betaling av innskudd) samtidig *ikke* er berettiget til å motta f.eks. boligtilskudd til etablering.

Samtidig gir figuren anledning til å poengtere at det slett ikke bare vil være hjelpebehov som avgjør hvor boligbehovene løses. Her vil for eksempel omfang og type tilbud som eksisterer i kommunene være relevant; i en kommune hvor det f.eks. er satset sterkt på utbygging av omsorgsboliger, vil trolig ovalen i midten være større og dekke større deler av trekantens lengderetning. Og kanskje særlig interessant i vår sammenheng, er betydningen av om kommunene selv har tatt ansvar for å forvalte boligtilskuddet, hvor aktivt de markedsfører ordningen, saksbehandlers engasjement og kunnskap på området osv. I kommuner hvor

boligtilskuddet av slike grunner er lite tilgjengelig for funksjonshemmede, vil trekanten være forskjøvet til høyre i figuren; dvs det funksjonshemmede måtte ha av særlige behov mht boligløsninger blir løst enten i form av omsorgsboliger eller institusjonsplasser. En av politikkenes målsetninger må være å finne en mest mulig ”riktig” plassering av trekanten i forhold til sirklene og ovalen, og samtidig gjøre denne plasseringen mindre vilkårlig for individene. Det som mer generelt kan sies om de boligbehov som dekkes innenfor trekantens grenser, er at disse de siste par-tre tiårene i stadig større grad har blitt *kommunalisert*, det vil blant annet si at løsningene på funksjonshemmedes boligbehov i større grad enn tidligere er avhengig av variable på det kommunale nivå. Således kan en også si at grensene mellom den gråskraverte spissen og boligpolitikken for øvrig også er blitt mer markert (f.eks. ved overgangen fra rentesubsidier til mer målretting mot funksjonshemmede i 1996).



HUSBANKENS STØTTEORDNINGER

De statlige økonomiske virkemidlene knyttet til boligpolitikken kan deles i to hovedgrupper, skatte- og boligsubsidier. I fortsettelsen kommer vi til å fokusere utelukkende på den sistnevnte kategorien, men først skal noen ord innledningsvis sies om skattesubsidiene. Når det gjelder subsidiernes størrelse er skattesubsidiene overlegent mest omfattende. Mens boligsubsidiene i år 2000 utgjorde nær 4,5 milliarder kroner, utgjorde skattesubsidiene vel 15 milliarder. Skattesubsidiene

utgjør dermed 75-80 prosent av subsidiene til boligformål (NOU 2001:2). Relativt sett handler denne evalueringsrapporten altså om en mindre del av subsidiene til boligsektoren. Dette illustrerer blant annet den tydelige prioriteringen av boligeierskap innen norsk boligpolitikk.

Boligsubsidiene består vesentlig av tilskudd, bostøtte og lån forvaltet av Husbanken. Husbankens historie kan beskrives som en utvikling fra å kunne gi lån med lav rente, for å være et virkemiddel for en generell boligpolitikk, til at det i økende utstrekning vendte seg til svake grupper med selektive tiltak. De fordelaktige rentene ble gradvis avvirket: den s.k. rentetrapp, som innebar at rentesubsidiene konsentrerte seg til de første årene av lånets løpetid ble innført i 1980; i 1988 ble Husbank II-lån innført, som var helt usubsidiert; fra 1993 minsket i flere hensyn subsidieringen selv av Husbank I-lånet (med rentetrapp). Fra 1996 ble rentestøtte erstattet med tilskudd, noe som medførte en dramatisk minskning av rentesubsidiene; i 1996 økte rentestøtten til 2,4 milliarder kroner, men i 1997 hadde beløpet minsket til 177 millioner kroner (NOU 2002:2).

Husbanken tilbudte altså i økende grad selektive tilskuddsordninger. Husbanken fikk dermed en ny rolle som finansieringsinstans av boliger til spesielle grupper. Når det gjelder personer med funksjonsnedsettelse betonte man mer betydelsen av å kunne bo i vanlige boliger selv om en hadde behov for omsorg. 1990-tallet kjennetegnes av en økende satsing på omsorgsboliger. Siden 1994 har Husbanken gitt lån og tilskudd til omsorgsboliger, "som er definert som alt fra selvstendige boliger, bofelleskap til enheter i bokollektiv og lignende" (NOU 2001:22).

3.1.2 Nærmere om de ulike ordningene

I dette avsnittet skal vi ta for oss Husbankens låne- og tilskuddsordninger som tiltak for funksjonshemmede på et overordnet nivå. Vi skal her fokusere på ordningenes overordnede utforming formelt sett, dvs slik de fremkommer av retningslinjene for ordningene. I følge oppdraget bes det blant annet om en beskrivelse av ordningene i forhold til ulike grupper funksjonshemmede. Det er ofte vanlig å skille mellom ulike grupper funksjonshemmede på en slik måte: bevegelseshemmede, synshemmede, hørselshemmede, utviklingshemmede, psykiske lidelser. Dersom en ser på ordningene formelt sett og de begreper som brukes, så tar en i liten grad utgangspunkt i en slik inndeling. Som regel bruker en begrepet "funksjonshemmet" uten at det presiseres nærmere hvilke undergrupper av funksjonsnedsettelse en tenker på. En annen mer "administrativ" avgrensning som ofte blir brukt av det offentlige, er mottak av trygder eller stønader, som for eksempel uførepensjon. En slik avgrensning kan en se brukt når det gjelder bostøtte, hvor det er et krav at mottakeren er ufør eller trygdet.

Ordningene har for øvrig vært forholdsvis utførlig behandlet i andre sammenhenger, for eksempel Christoffersen og Knudtzon (1997), samt i utredningene "Fra bruker til borger" (NOU 2001:22) og boligutredningen (NOU 2002:2). Brevik og Aall Ritland (1999) behandler boligpolitikken og Husbankens tiltak for funksjonshemmede på en bredere historisk bakgrunn.

Følgende gjennomgang tar i hovedsak utgangspunkt i Husbankens retningslinjer for de ulike ordningene. Vi vil i hovedsak ta utgangspunkt i ordningene slik de er i dag, men også nevne endringer de siste årene. I presentasjonen av ordningene har vi lagt vekt på å få med de deler av ordningene som etter vår vurdering er relevante for funksjonshemmede, og for vår påfølgende diskusjon. Retningslinjene er utarbeidet av Husbanken på grunnlag av forskrifter gitt av Kommunal og regionaldepartementet. Retningslinjene inneholder forskriftenes formuleringer, men er i tillegg en utdyping og operasjonalisering av forskriftene. I motsetning til forskriftene, oppdateres retningslinjene regelmessig, blant annet i tråd med endrede politiske prioriteringer⁸.

Retningslinjene kan også antas å være sentrale for iverksettingen av ordningene, da de vil være en sentral guide for den kommunale saksbehandler. Praksis, dvs. hvordan ordningene faktisk blir iverksatt og virker overfor funksjonshemmede vil imidlertid sjelden være en direkte refleks av retningslinjene. Retningslinjene inneholder rom for skjønn, og kommunene er ofte svært ulike. Praksis skal belyses i rapportens del II. I tillegg skal vi bemerke at denne praksis ikke nødvendigvis gjenspeiler ordningene slik de formelt sett eksisterer *i dag*. Kommunenes og brukernes kunnskap og praksis må antas også å være preget av ordningene slik de har eksistert *over tid*.

Husbankens ulike tiltak kan grupperes etter ulike inndelinger. Noen ordninger er lån og tilskudd til kjøp eller oppføring av egen bolig, mens andre skal gå til dekning av løpende boutgifter. Noen ordninger er behovsprøvde mens andre er universelle. Videre er en rekke ordninger selektive (dvs rettet mot bestemte målgrupper) mens andre er generelle. Og mens noen ordninger er individrettet (pengene går til individet) går andre til kommunen for bygging av for eksempel utleieboliger.

Nedenfor skal vi bruke boligutredningens skille mellom generelle virkemidler og selektive virkemidler for å strukturere presentasjonen av ordningene. En kan av og til se at de generelle virkemidlene (som oppføringslån) ikke alltid blir regnet med i samme grad som de selektive når boligpolitikken til funksjonshemmede omtales

⁸ Både forskrifter og retningslinjer finnes tilgjengelig på www.husbanken.no

(se for eksempel NOU 2001:22, "Fra bruker til borger"⁹). Dette er for så vidt forståelig siden funksjonshemmede ofte omtales som en sentral målgruppe i retningslinjene til de selektive ordningene. Men samtidig kan det kanskje sies at et problem med en slik tilnærming kan bidra til å underbygge eller forsterke en snever (og essensialistisk?) forståelse av funksjonshemming. For mange med funksjonsnedsetting vil det ikke først og fremst handle om for eksempel arealkrav og fysisk tilpasning, men om forhold på linje med folk flest, for eksempel hjelp til å oppnå en overkommelig finansiering ved bygging av en egen egnet bolig. Det er forskjell på det å se på Husbankens ordninger som er (særlig) rettet mot funksjonshemmede, og å se om og på hvilke måter Husbankens ordninger omfatter funksjonshemmede. Vår ambisjon i dette kapittelet er å ikke avgrense oss til bare de ordninger som er særlig rettet mot (blant annet) funksjonshemmede, men også å inkludere generelle ordninger, som f.eks oppføringslånet, innenfor rammen av diskusjonen.

Generelle virkemidler

Oppføringslån

Oppføringslånet er Husbankens største låneordning. I 2000 ble det brukt 6321 millioner kroner på oppføringslån, noe som finansiert nærmere 10 000 nye boliger, dvs. 40 prosent av alle nye boliger. Lånene utgjorde 57 prosent av Husbankens utlånsramme dette året. Av de i alt 9 989 boligene som ble finansiert med oppføringslån, var 4905 kombinert med lånetillegg for livsløpsstandard, 327 var kombinert med lånetillegg myntet på funksjonshemmede (tillegg for større areal, og til spesialtilpasning), og 26 var kombinert med lånetillegg for bygging av garasje til funksjonshemmede.

Oppføringslånet har som målsetning å medvirke til en høy og stabil boligproduksjon av, nye gode, rimelige og nøkterne boliger i gode bomiljøer. Oppføringslånet er ikke behovsprøvd, og kan gis til kommuner, enkeltpersoner, og selskaper/stiftelser. Lånet forutsetter at lånsøker kan dokumentere økonomisk evne til å betjene lånet.

Det stilles krav til boligens standard og kostnader, blant annet at boligen skal fylle Husbankens minstandard. Minstandarden stiller ulike funksjonskrav til boligen utover de krav som stilles i plan- og bygningsloven, og da særlig på områdene for planløsning og brukskvalitet. For å dekke disse kravene må boligen

⁹ I gjennomgangen av ordningene omtaler en for eksempel bare *lånetilleggene* til oppføringslånet, og ikke den "ordinære" delen av oppføringslånet, som blant annet inneholder mulighet for å overstige den øvre arealgrensen på 120 kvm. for husstander med funksjonshemmet medlem. Når det gjelder boligtilskuddet har en i nevnte utredning også avgrenset seg til bare boligtilskudd til tilpasning mens boligtilskudd til etablering ikke er omtalt.

vanligvis være større enn 50-55 kvm. De øvre grensene tilsier at boligen i hovedregelen ikke må være større enn 120 kvm. For husstander med funksjonshemmet medlem, kan arealet økes med inntil 10 kvm dersom det dokumenteres at funksjonshemmingen krever det.

Det kan i følge retningslinjene gis oppføringslån til:

- a) boliger
- b) lokaler og anlegg som tilhører et bomiljø
- c) garasjer til funksjonshemmede som kan dokumentere behov for bil
- d) barnehager (egen forskrift)
- e) omsorgsboliger (egen forskrift)

Låneutmålingen tar utgangspunkt i det som kalles for et *basislån*, og er relatert til størrelsen på boligen og ikke de faktiske kostnadene. Fra og med 2001 ble nederste arealgrense for lånet senket fra 55 kvm til 45 kvm. Tidligere ble det gitt et fratrekk i basislånet dersom boligen var under 55 kvm.

Basislånets størrelse har fra 1/1 2001 vært:

Tabell 3.1: Basislån, lånegrenser etter boligstørrelse

2-roms bolig, minimum 45 kvm	Kr. 530 000
2-roms bolig, minimum 55 kvm	Kr. 580 000
3-roms bolig, minimum 65 kvm	Kr. 630 000
3-roms bolig, minimum 75 kvm	Kr. 680 000
4-roms bolig, minimum 85 kvm	Kr. 730 000
4-roms bolig, minimum 95 kvm	Kr. 780 000

I tillegg til basislånet kan Husbanken gi elleve ulike typer *lånetillegg*. Lånetilleggene gis på grunnlag av lånesøkerens spesielle situasjon, spesielle investeringer i prosjektet eller tillegg for bolig- og miljøkvaliteter.

Lånetilleggene som knytter seg til funksjonsnedsettelse:

- Tillegg for større areal for funksjonshemmede eller store husstander. Lånet økes med kr. 50 000 pr. påbegynt 10 kvm over 120 kvm.
- Tillegg for spesialinnredning/spesialtilpasning for funksjonshemmede. Tillegg gis for dokumenterte (legeerklæring) og godkjente merkostnader. Tillegget kan også gis i kombinasjon med boligtilskudd. Spesialtilpasningen kan også gjelde utvendige terrengarbeider.
- Tillegg for særlige grunner. En av grunnene som oppgis er høyere lån til funksjonshemmede når det er økonomisk behov for det. Tidligere gjaldt et kronebeløp på inntil 50 000 kroner, men i dag sier ikke retningslinjene noe om øvre grense.

- Tillegg for bygging av garasje. Gjelder når funksjonshemmede som er avhengige av bil bygger garasje samtidig med boligen. Funksjonshemmingen skal dokumenteres ved legeattest eller bekreftelse om at husstanden får støtte til bil gjennom trygdekontoret. Inntil 100 000 kroner.
- Tillegg for livsløpsstandard. Inntil 80 000 kroner hvis boligen tilfredsstiller Husbankens krav til livsløpsbolig. (I 2000 var lånetillegget 60 000 kroner)
- Tillegg for heis i lavhus. Inntil 100 000 kroner.

Dersom prosjektet oppfyller kravene til både livsløpsstandard og heis i lavhus *samtidig*, eksisterer det et eget tilskudd kalt "Tilskudd til tilgjengelighet og HMS". Dette tilskuddet er kr. 10 000 per bolig (se egen omtale av ordningen nedenfor).

De siste årene er noen av tilleggene økt betraktelig. For eksempel var tillegget for livsløpsstandard i 1996 på inntil kr. 25 000 (i dag kr. 80 000), mens det ble gitt inntil kr. 25 000 for heis i lavhus (i dag kr. 100 000).

Utmåling

Som hovedregel skal basislån og lånetillegg samlet ikke overskride 80 prosent av godkjente anleggskostnader. I enkelte tilfeller kan de samlet utgjøre inntil 90 prosent, blant annet når det er gitt lånetillegg for spesialinnredning for funksjonshemmede, når det blir gitt boligtilskudd, og når det gis lån til garasje for funksjonshemmede. (Kommunen kan som lånetaker få finansiert inntil 100 prosent.)

Saksbehandling

Søknader om oppføringslån sendes til kommunen, som gir sin tilrådning og sender søknaden videre til Husbanken. Husbanken gir tilsagn før byggearbeidene starter, men *utbetalingen* skjer først når byggearbeidene er ferdig og boligen er tatt i bruk. I byggeperioden henvises derfor lånesøker til å ta et byggelån fra bank eller annen långiver. Når byggearbeidene er ferdig, skal det igjen søkes om utbetaling på en egen søknadsblankett, og med diverse vedlegg (ferdigattest, dokumentert kostnadsorversikt osv).

Ved bygging av kommunalt eide prosjekter, kan 90 prosent av lånet utbetales fra byggearbeidene er oppstartet.

Utbedringslån

Utbedringslånet skal bidra til å sikre gode boliger og gode bomiljøer innenfor den eksisterende boligmassen. Det har også som formål å legge til rette for boligbasert omsorg, samt tjene sosiale og kulturhistoriske hensyn.

I 2000 ble det gitt utbedringslån for i alt 1 729 millioner kroner, noe som utgjorde 16 prosent av Husbankens utlånsramme for dette året. 13 prosent av denne summen gikk til selektive grupper, og omfattet 909 av de i alt 15 014 boligene som ble oppført med utbedringslån (NOU 2002:2).

Lånet kan gis til enkeltpersoner, til borettslag/selskap/stiftelser osv., og til kommuner for utbedring av kommunens boliger samt for videre utlån til husstander med et sosialt behov. Lånet er ikke behovsprøvd, men forutsetter at lånesøker kan dokumentere evne til å betjene lånet. Ordningen inkluderer blant annet mulighet for å benytte midlene til utbedring av garasje for funksjonshemmede, og installering av heis i bygninger som del av tiltaksrettet byfornyelse.

Etter utbedringen skal boligen tilfredsstillе Husbankens krav til minstestandard. Det er ikke satt noen arealgrense for boligen, men en eventuelt utvidelse av boligen skal ikke overstige 120 kvm.

Funksjonshemmede nevnes (sammen med eldre og vanskeligstilte husstander) som en av ordningens prioriterte grupper. Lånet kan også omfatte utbedring av garasje. Det kan gis prosjekteringstilskudd til prosjektering av arbeidene i forkant slik at boligen blir mest mulig hensiktsmessig for den enkelte. Det kan også gis utbedringslån for å tilpasse boligen til livsløpsstandard.

Utmåling

Lånet kan utgjøre opp til 95 prosent av godkjente utbedringskostnader. Når kommunen er lånetaker gis inntil 100 prosent.

Saksbehandling

Søknader om lån sendes til kommunen, som gir sin anbefaling og oversender søknaden til Husbanken for sluttbehandling. Utbetalingen skjer når byggearbeidene er ferdig og boligen er tatt i bruk. I byggeperioden henvises lånesøker til å ta et byggelån fra bank eller annen långiver. Når byggearbeidene er ferdig, skal det søkes om utbetaling. Er kommunen byggherre kan 90 prosent av lånet utbetales når byggearbeidene er oppstartet.

Selektive virkemidler

Bostøtte

Mens de fleste låne- og tilskuddsordningene har som formål å hjelpe folk til å *skaffe* seg en egen egnet bolig, sikter bostøtten mot å hjelpe de som trenger det å greie sine løpende boutgifter i ny eller nåværende bolig. Bostøtten omfatter eldre, trygdede og barnefamilier med svak økonomi, dvs. med lave inntekter og uforholdsvise høye boutgifter. Støtten er en rettighet for de som kvalifiserer for den, og beløpet blir ikke regulert ut fra statens budsjettmessige rammer.

Fra 1997 ble Husbankens bostøtteordning og Sosialdepartementets botilskudd (rettet mot alders- uføre og etterlattepensjonister med minstepensjon) slått sammen til en felles bostøtteordning. Tildelingsreglene er imidlertid i hovedtrekk de samme som før (Brevik og Aall Ritland 1999).

Bostøtten er behovsprøvd. I tillegg må minst én i husstanden være enten under 18 år, over 65 år, mottaker av trygdeytelse som gjør en støtteberettiget, eller varig mottaker av sosialhjelp som eneste inntektskilde. Boligen må være selvstendig, over 40 kvm og ha eget kjøkken og bad. I tillegg stilles det krav til at boligen er finansiert med lån fra Husbanken, SND eller kommunalt etableringslån. Det stilles ikke krav til kommunale utleieboliger, boliger i borettslag, og heller ikke for barnefamilier som bor i leid bolig. For omsorgsboliger som har mottatt oppstartingsstilskudd fra Husbanken stilles ingen ytterligere boligkrav. For alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt under minstepensjon tillagt 30 prosent gjelder det ingen krav til boligen, verken når det gjelder areal, utforming eller finansiering.

I 2000 ble det tildelt bostøtte for 1 637 millioner kroner fra Husbanken. 30 prosent av mottakerne er uføre, 48 prosent er eldre enn 64 år, 15 prosent er enslige forsørgere, 5 prosent barnefamilier for øvrig, og 3 prosent andre støtteberettigede (NOU 2002:2).

Utmåling

Bostøtten utgjør 70 prosent av godkjente boutgifter som overstiger såkalt "rimelig boutgift" (det beløpet husstanden selv antas å kunne betale). Rimelig boutgift regnes som en prosent av inntekten, og er således avhengig av inntektsstørrelse og antall husstandsmedlemmer. Inntektsgrensene lå i 2000 mellom kr. 134 000 og kr. 153 000 for én- og topersonshusholdninger. Gjennomsnittlig utbetalt bostøtte i 2000 var kr. 16 836 kroner.

For unge uføre (personer med uføretidspunkt før fylte 26 år) er det opprettet noen tilleggsregler. Her benyttes det en gunstigere beregning av bostøtte enn for øvrige

husstander, slik at de får mer i bostøtte enn andre med samme inntekt og boutgifter. Dette har sin bakgrunn i at mange uføretrygdede har en eller annen form for fysisk funksjonsnedsettelse og har behov for spesiell boligtilpasning (NOU 2001:22). Dette tiltaket var varslet i utjamningsmeldinga (St.meld nr. 50 1998-1999).

Saksbehandling

All informasjon, veiledning og saksbehandling av søknader om bostøtte foregår i kommunene. Utbetalingen skjer etterskuddsvis tre ganger i året gjennom Husbanken og direkte til den enkelte husstand.

Boligtilskudd

Boligtilskuddet omfatter boligtilskudd til etablering, og boligtilskudd til tilpasning. Begge er behovsprøvde og har et felles søknadsskjema. I år 2000 ble det tildelt boligtilskudd for 489 millioner kroner fra Husbanken. Av disse ble 230 millioner kroner overført for videretildeling i de 250 kommunene som behandlet søknadene selv. Av dette igjen var 150 millioner kroner til etableringstilskudd og 80 millioner til tilpasningstilskudd. Av de i alt 2 289 boligene som ble finansiert med etableringstilskudd, gikk 271 (12 prosent) til funksjonshemmede, 34 (1,5 prosent) til psykisk utviklingshemmede, og 111 (5 prosent) til personer med psykiske lidelser. Av de i alt 5 362 boligene som ble finansiert med tilpasningstilskudd, gikk 37 prosent til funksjonshemmede, 37 prosent til eldre og 26 prosent til andre vanskeligstilte grupper.

Boligtilskudd til etablering i bolig

I følge formålsformuleringen har boligtilskudd til etablering som formål å medvirke til at husstander med svak økonomi blant funksjonshemmede, sosialt vanskeligstilte, flyktninger, eldre, og unge i etableringsfasen skal få nøkterne og egnede boliger. Tilskuddet kan gis til hel eller delvis dekning av egenkapital ved boligetablering.

Tilskuddet gis til enkeltpersoner for etablering i egen bolig, og til kommuner og stiftelser for finansiering av utleieboliger. Tilskuddet gis til hel eller delvis dekning av egenkapital ved boligetablering (oppføring, kjøp). Tilskudd til enkeltpersoner kan også brukes til utbedring av bolig. Studentboliger eller omsorgsboliger (med oppstartstilskudd fra Husbanken) dekkes ikke av ordningen. Tilskuddet skal normalt nyttes i forbindelse med lånesaker i Husbanken. I motsatt fall skal det dokumenteres at finansieringsvilkårene er minst like gode.

Ved tilskudd til enkeltpersoner nevner retningslinjene særlig ”fysisk og psykisk funksjonshemmede uten nødvendige økonomiske midler”, ”særlig vanskeligstilte husstander uten nødvendige økonomiske midler”, og ”unge i etableringsfasen”.

I retningslinjene presiseres det at søker må klare å betjene boutgiftene over tid og ha nødvendige livsmidler igjen til livsopphold uten å være avhengig av sosialhjelp eller lignende. Bostøtte blir imidlertid tatt med i vurderingen.

Boligen må være nøktern, men tilfredsstillende Husbankens minstestandard.

Tilskuddet skal normalt utgjøre inntil 30 prosent av godkjente kostnader, men kan i særlige tilfeller (for eksempel særlig lav inntekt eller særlig kostbare spesialbehov) utgjøre inntil 50 prosent. Boligtilskudd over kr. 20 000 kan kreves tilbakebetalt dersom boligen disponeres i strid med forutsetningene (boligen overdras eller brukes til annet formål enn forutsatt). Det er en bindingstid på 10 år, og tilskudd over 20 000 avskrives med 10 prosent pr. år. Ønsker søkeren å skifte bolig uten å tilbakebetale tilskuddet, kreves det begrunnelse for behovet for å bytte bolig, hvordan en ordner finansiering, og egenkapital etter salg av nåværende bolig.

I retningslinjene understrekes det at husstandens helhetlige situasjon og økonomi skal legges til grunn for søknadsbehandlingen. Videre oppgis det en retningsgivende øvre inntektsgrensene for én-persons husstand (pr. 2002) på ca. 180 000 – 200 000 kroner brutto, og inntektsgrensen økes så med ca. kr. 20 000 – 40 000 pr. medlem. Samtidig kan inntektsgrensen fravikes etter konkret vurdering i enkeltsaker. For egenkapital/formue er retningsgivende maksimalgrense kr. 20 000. Egenkapital/formue er i denne sammenheng midler og verdier som er naturlig realiserbare. Med høyere egenkapital vil tilskuddet bli avkortet tilsvarende.

Boligtilskudd til tilpasning av bolig

I følge formålsformuleringen skal boligtilskudd til tilpasning av bolig bidra til at husstander med svak økonomi blant funksjonshemmede, sosialt vanskeligstilte, flyktninger, eldre, og unge i etableringsfasen skal få nøkterne og egnede boliger. Tilskuddet skal bidra til at eldre og funksjonshemmede får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemming.

I husstanden må det være et medlem som er enten funksjonshemmet, over 60 år, eller sosialt vanskeligstilt.

Tilskuddet kan gå til mindre utbedringer/tilpasning av brukt bolig, spesialtilpasning av ny bolig, garasje og utbedring av kommunale utleieboliger. Også vedlikeholdsarbeider kan inkluderes når disse er tilknyttet utbedringen. Det legges vekt på at

utbedringen/tilpasningen vil gjøre boligen vesentlig bedre egnet for husstanden, og boligen skal fortsatt være et rimelig og nøkternt boalternativ etter utbedringen. Ved tilskudd til garasje er det en forutsetning at Rikstrygdeverket har gitt støtte til anskaffelse av bil.

Tilskuddet kan være maksimalt kr. 20 000. I særlige tilfeller kan det gis høyere tilskudd. Ved *spesialtilpasning av ny bolig* dekker tilskuddet bare *merkostnader* over ca. 10 000 kroner. Retningslinjene oppgir ikke noen tilsvarende merkostnadsgrænse for mindre utbedringer/tilpasninger av brukt bolig eller oppføring av garasje. Dersom totalkostnadene er *høyere* enn kr. 20 000 (det sies ikke om dette er med eller uten nevnte merkostnader ved spesialtilpasning), kan overskytende kostnader finansieres med en kombinasjon av tilskudd og lån, og der tilskuddet utgjør inntil 20 prosent av kostnadene. Er totalkostnadene under kr. 100 000 er det alltid kommunen som behandler søknaden. Retningslinjene er ikke lett å tolke på dette punktet, men det synes som om at dersom totalkostnadene over 100 000 kroner, skal saken oversendes til Husbanken dersom kommunen *ikke* administrerer *hele* ordningen med boligtilskudd (dvs. både tilpasningstilskudd og etableringstilskudd).

Ved saksbehandlingen vurderes både søkerens spesielle behov for tilpasning og av husstandens samlede økonomi. Inntekts- eller formuesgrænse er ikke angitt i retningslinjene, men søknaden kan bli avslått eller beløpet redusert dersom husstanden har tilstrekkelig høy inntekt til å betjene alternativ finansiering.

Saksbehandling (felles for etableringstilskudd og tilpasningstilskudd)

Alle søknader om boligtilskudd fra enkeltpersoner skal sendes til kommunene. Kommunene står fritt i å velge om de selv vil sluttbehandle søknader fra enkeltpersoner eller om Husbanken skal foreta sluttbehandlingen. I de tilfeller kommunen selv ikke foretar sluttbehandlingen må kommunen gi sin tilråding før den oversendes Husbanken for sluttbehandling. De kommunene som påtar seg å administrere ordningen selv, får en rundsum fra Husbanken som kommunen tildeler videre til enkeltsøkere.

Husbanken utbetaler midlene til kommunene en eller to ganger i året, avhengig av beløpets størrelse. Underforbruk et år kan føre til avkorting året etter. Etableringstilskuddet blir fordelt til kommunene ut fra antall innbyggere i kommunen samt forbruk av etableringslån året før. For tilpasningstilskudd fordeles midlene etter antall innbyggere over 60 år. For begge ordninger er det anledning for kommunene til å søke om ekstra midler ut over året dersom kvoten er brukt opp. For tilskudd til etablering rapporterer kommunene fortløpende til Husbanken

for hver enkelt sak, når det gjelder tilskudd til tilpasning rapporterer kommunene i form av samlerapporter halvårlig.

Kommunene avgjør selv rutinene rundt utbetaling av tilskuddet. Kommunene kan avsette 20 prosent av tilskuddene for å dekke tap på etableringslån. Kommunene kan selv fastsette nærmere retningslinjer for behovsprøving og egne praktiseringsregler, men reglene skal godkjennes av Husbanken. Boligtilskudd tildeles normalt bare en gang, men unntak kan gjøres ved vesentlig endring i livssituasjon som følge av funksjonshemming.

Prosjekteringstilskudd

Prosjekteringstilskuddet skal bidra til at husstander med spesielle boligbehov, særlig funksjonshemmede og eldre, får mulighet til å skaffe seg hensiktsmessige boligløsninger. For å få tilskudd må husstanden ha et funksjonshemmet medlem, eller så må husstanden kvalifisere for utbedringslån for prioriterte grupper. Tilskuddet er ikke økonomisk behovsprøvd.

Tilskuddet kan brukes i forbindelse med oppføring, utbedring, og kjøp av bolig. Tilskuddet brukes til selve prosjekteringsutgiftene. Prosjekteringen skal utføres av person med kvalifikasjoner tilsvarende sivilarkitekt, og skal skje i forståelse med ansvarlig for boligsaker i kommunen. Gjelder det funksjonshemmet søker, skal prosjekteringen skje i samarbeid med ergoterapeut.

Tilskuddet dekker inntil 15 timers arkitektbistand (estimert ut fra timesats på 500 kroner), og utbetales etter faktura fra arkitekten.

Det er Husbanken som behandler søknadene om prosjekteringstilskudd, men søkerne sender søknadene via kommunen på en egen søknadsblankett.

Etableringslån

Frem til 1996 bestod etableringslånet av to lånetyper – etableringslån I og etableringslån II. Etableringslån II skulle dekke refinansiering av dyre private boliglån til husholdninger med store gjeldsproblemer, mens etableringslån I ble gitt til dekning av egenkapital i forbindelse med etablering i bolig og utbedring av bolig. I dag dekker etableringslånet begge formål.

Etableringslånet skal medvirke til at husstander med boligetableringsproblemer skal få mulighet til å skaffe seg en nøktern og god bolig. I 2000 ble det brukt 1 730 millioner kroner på etableringslån, noe som utgjorde 16 prosent av Husbankens utlånsramme. 10 prosent av de i alt 8 157 sakene gjaldt boliger for funksjonshemmede.

For 2001 hadde regjeringen som målsetting å øke forbruket av etableringslån med 50 prosent. Gjennom en tilføyelse i retningslinjene ble kommunene i denne forbindelse gitt anledning til å lånefinansiere opp til 100 prosent av boligene, samtidig som behovsprøvingen kan lempes på.

Lånet gis til kommuner for: bygging av innskuddsfrie kommunale utleieboliger, for videreutlån til selskap/stiftelser (bygging av utleieboliger), og videreutlån til enkeltpersoner. Kommunene står relativt fritt til å utforme eget regelverk for videreutlån til enkeltpersoner.

Etableringslånet er behovsprøvd, og er rettet mot grupper som har problemer med å få dekket behovet for kapital i det ordinære kredittmarkedet eller som har behov for rimeligere lånevilkår. I retningslinjene nevnes spesielt husstander med lav inntekt, som ungdom i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, eldre, funksjonshemmede, flyktninger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og andre økonomisk vanskeligstilte.

Lånet gis som toppfinansiering ved: oppføring av nye boliger, kjøp av brukte boliger, og utbedring av boliger. Det kan også gis til refinansiering av dyre lån. Boligen skal holde husbankstandard arealmessig og kostnadmessig. Det er ikke krav om at boligen for øvrig skal være husbankfinansiert, men i retningslinjene fremheves muligheten for å kombinere etableringslån med boligtilskudd til etablering for fullfinansiering til personer med svak økonomi.

I retningslinjene påpekes det at kommunene må vurdere eventuell risiko for tap på lånet opp mot alternative kostnader på andre kommunale budsjetter, for eksempel sosialhjelp, subsidiering av kommunale utleieboliger. Kommunene kan sette av 20 prosent av tildelt boligtilskuddrammen for dekning av tap på etableringslån. Dersom det er klart at husstanden ikke er i stand til å betjene den samlede gjelden, anbefales det å finne alternative løsninger.

Utmåling

Selv om lånet i utgangspunktet regnes som toppfinansiering, kan lånet dekke opp til 100 prosent av kapitalbehovet. Kommunene står ellers fritt i å bestemme utmåling.

Saksbehandling

Kommunene blir tildelt midler fra Husbanken en gang årlig (første kvartal), men har anledning til å søke om ekstra midler til de ulike formålene ut over året hvis den opprinnelige bevilgningen ikke strekker til. Er kvoten brukt opp kan

kommunene også søke om ekstraordinære midler øremerket enkeltpersoner når husstanden omfatter minst ett funksjonshemmet medlem.

Kommunene står fritt til selv å bestemme eventuelt søknadsfrister, krav til vedlegg osv fra personlige søkere, og hvilket kontor som skal administrere ordningen.

Kjøpslån

Det overordnede formålet for kjøpslån er å medvirke til at husstander med spesielle behov skal kunne skaffe seg en nøktern og høvelig bolig. Kjøpslån skal sikre grunnfinansiering ved kjøp av brukt bolig (selveier- eller borettslagsboliger). 11 prosent av Husbankens utlånsramme i 2000 gikk til kjøpslån. Av de i alt 2165 sakene dette omfattet, gjaldt 218 (10 prosent) saker funksjonshemmede, 13 (0,6 prosent) gjaldt psykisk utviklingshemmede og 50 saker (2,3 prosent) gjaldt personer med psykiske lidelser.

Lånet gis til kommuner, enkeltpersoner, selskaper og stiftelser. Kommuner, selskap og stiftelser kan få lån for å kjøpe brukt bolig som leies ut til ungdom, flyktninger, funksjonshemmede eller særlig vanskeligstilte. Enkeltpersoner kan få lån til kjøp av brukt bolig når husstanden omfatter person som er fysisk eller psykisk funksjonshemmet og den nye boligen vil passe vesentlig bedre enn dagens bolig, eller når husstanden er vanskeligstilt.

Ved utlån til husstander med funksjonshemmet person er lånet ikke økonomisk behovsprøvd, dvs. det er ingen øvre inntekts- eller egenkapitalgrenser. For andre grupper, som barnefamilier, enslige forsørgere, flyktninger osv, er det behovsprøving, men det oppgis ingen øvre inntektsgrenser. Det er samtidig en forutsetning at lånesøker har økonomisk evne til å betjene lånet.

Det er ingen øvre arealgrense for boligen, men den skal holde seg innenfor et nøktern behov. Hvis søker er bevegelseshemmet, stilles det som krav at boligen skal ha alle nødvendige rom og funksjoner på hovedplanet, trinnfri atkomst og ellers kunne dekke behovene over tid. Utbedringer/tilpasninger aksepteres inkludert i lånegrunnlaget dersom det ikke eksisterer alternative boligløsninger på stedet.

Låneutmåling

Som hovedregel utgjør kjøpslånet inntil 80 prosent av lånegrunnlaget. Det kan gis inntil 90 prosent lånefinansiering når boligen for øvrig fullfinansieres med boligtilskudd til etablering når boligen er spesialbygget for funksjonshemmede og en funksjonshemmet skal bo i boligen, eller ved andre særlige grunner. Det innebærer en fullfinansiering ved kjøpslån og boligtilskudd. Normalt er øvre grense

på lånet kr. 900 000, men det kan gjøres unntak ved særlige forhold, for eksempel høyt kostnadsnivå på stedet eller dersom det er avgjørende for å få til en god løsning. Ved kommunen som lånetaker finansieres inntil 100 prosent med kjøpslån.

Det gis også kjøpslån til kjøp av brukte boliger i borettslag dersom kjøpesummen er kr. 600 000 eller høyere og/eller eventuelt fellesgjeld er kr. 100 000 eller lavere.

I pressområder med høyt prisnivå aksepteres høyere pris enn i områder med lavere prisnivå.

Saksbehandling/rolledeling

Søknad om kjøpslån sendes til kommunen. Kommunen gir sin tilråding (blant annet mht søkerens evne til å klare låneforpliktelsene) og oversender søknaden til Husbanken, som sluttbehandler søknaden.

Ved søknad om lån fra funksjonshemmede er det krav om at søknaden også skal angi om boligen er godt tilrettelagt for søkerens behov og om eventuelt alternative løsninger på boligproblemet. Det skal også framgå hvorfor nåværende boforhold er uegnet for søker, samt redegjøres for tilgjengeligheten til både ønsket og nåværende bolig (avstand til sentra, serviceenheter og annet).

Kjøpslån kan overføres til en annen bolig dersom den nye boligen er tilpasset og godt egnet til funksjonshemmingen. Dersom det i tillegg er gitt boligtilskudd, er det imidlertid visse beskrankninger på overføring (se under boligtilskuddet).

Andre ordninger

Omsorgsboliger

Som et ledd i å stimulere tilbudssiden i kommunene når det gjelder boliger til personer med behov for offentlig omsorg og pleie, ble det i 1994 innført en egen tilskuddsordning til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Ordningen dekker oppføring, kjøp og utbedring/ombygging til omsorgsboliger og sykehjemsplasser for de som har behov for det på grunn av alder, funksjonshemming, funksjonsnedsettelse eller sykdom. Vi skal her i hovedsak omtale den delen av ordningen som omhandler omsorgsboliger.

Politisk sett var ordningen fra starten sterkt knyttet til styrking av den kommunale eldreomsorgen. I de første årene var for eksempel boliger til utviklingshemmede unntatt fra ordningen. I dag omfatter ordningen alle grupper med behov for omsorg, også personer med utviklingshemming og personer med psykiske lidelser.

Omsorgsboliger under opptrappingsplanen for psykisk helse omfattes i dag i hovedsak av de generelle retningslinjene for omsorgsboliger. I retningslinjene fremhever en som målsetning at omsorgsboliger som oppføres som del av opptrappingsplanen også skal være tilgjengelige for bevegelseshemmede, men dette kan fravikes dersom det blir for dyrt.

Den boligpolitiske betydningen av ordningen illustreres av at hver fjerde bolig som ble bygd i 1999 var en omsorgsbolig med Husbank-støtte (NOU 2001:22).

Utmåling

Fra og med 1998 har tilskuddsordningen omfattet to tilskuddstyper: oppstartstilskudd og kompensasjonstilskudd. Det gis også lån slik at boligene blir fullfinansiert. Kommunene får i dag inntil kr. 181 300 i oppstartstilskudd for hver bolig som bygges. I tillegg får kommunen kompensert for årlige renter og avdrag over en 30 års periode for inntil et samlet beløp på kr. 746 300 kroner per bolig.

Omsorgsboligene kan være privat eid, eid av stiftelse, borettslag, eller av kommunen. Boligene kan utformes som selvstendig bolig eller som bofellesskap/bokollektiv med fellesareal. Selvstendige boliger må være minst 55 kvm, boenhetene i bofellesskap mellom 40 og 55 kvm, og bokollektiv er det som er under 40 kvm (anbefalt minst 30 kvm for at det skal bli mulig å skille mellom stuesone og soveromssone).

Beboerne i omsorgsboliger kvalifiserer for bostøtte, men ikke for boligtilskudd.

Saksbehandling

Tilskuddsordningen bygger på to forutsetninger: at boligene utformes slik at de er tilrettelagt for pleie- og omsorgstrengende (krav til areal og fysisk tilrettelegging), og at kommunen har et heldøgns pleie- og omsorgstilbud (sju dager i uka).

Kommunen skal ha tildelingsrett (godkjenne kjøper) til boligene i minst 20 år. Det er bare kommunene som kan stå som søker og mottaker av tilskuddet, men kommunene står fritt i å eventuelt videretildele tilskuddet til andre eiere av omsorgsboligene. Det er ingen forutsetning at pengene brukes til å subsidiere beboerens bokostnader, men det er et krav at midlene brukes innenfor helse- og sosialsektoren. Når kommunen søker om oppstartstilskuddet skal kommunen redegjøre for tenkt brukergruppe av boligene, dvs. at boligene ikke knyttes til enkeltpersoner. Fylkesmann og fylkeslege skal uttale seg om søknader fra kommunene, blant annet påse at prosjektene er del av den kommunale handlingsplanen for eldreomsorgen eller andre kommunale handlingsplaner.

Tilskudd til tilgjengelighet og helse, miljø og sikkerhet

Tilskuddet skal stimulere til bolig- og miljøfornyelse og oppføring av nye boliger med kvaliteter som er viktige ut fra samfunnsmessige hensyn. Tilskuddet skal fortrinnsvis gis ved tiltak som normalt ikke ville blitt gjennomført i boligmarkedet.

Tilskudd kan gis til kommuner, borettslag/selskap/stiftelser osv, og til enkeltpersoner. Tilskuddet inngår som delfinansiering til kjøpesummen på linje med husbanklån, og skal vanligvis nyttes i forbindelse med lånesaker i Husbanken.

Utmåling

Tilskudd til tilgjengelighet kan gis til prosjekter som oppfyller kravene til lånetillegg for livsløpsstandard og heis. Tilskudd til tilgjengelighet er på kr. 10 000 per bolig. Tilskudd til helse, miljø og sikkerhet er på mellom 10 000 og 30 000 kroner. Faller prosjektet innenfor kravet til begge ordninger, vil tilskuddet være på mellom 20 000 og 40 000 kroner.

Saksbehandling

Søknad om tilskuddet sendes sammen med søknad om oppføringslån, lånetillegg knyttet til oppføringslånet, og eventuelt andre kvalitetstilskudd.

Tilskudd fra Husbanken til funksjonshemmedes organisasjoner

Husbanken har et tilskudd som kan gis til funksjonshemmedes organisasjoner, forskningsinstitusjoner og lignende, og som skal bidra til tilrettelagte boliger og økt kunnskap om tilgjengelighet og boligtiltak for funksjonshemmede.

Tilskuddet kan gis til prosjektering av boliger, informasjonsarbeid, rådgivning og veiledning om tilgjengelighet og tilrettelegging av boliger for funksjonshemmede, samt til utredningsprosjekter som omhandler boligspørsmål for funksjonshemmede.

Det er ikke satt noen øvre eller nedre grense for tilskuddet, men beløpet fastsettes av Husbanken etter en helhetsvurdering av søknaden.

Kommunale utleieboliger

Kommunene kan søke om egne midler innenfor flere av de ovenfor nevnte ordninger, for å fremskaffe utleieboliger til de grupper som ordningene omfatter. I tillegg har enkelte kommuner egne ordninger, som ikke omfattes av denne gjennomgangen.

Hjelp til tekniske hjelpemidler (rikstrygdeverket, Hjelpemiddelsentralen)

Når det gjelder tekniske hjelpemidler i boligen, er det i første rekke rikstrygdeverket og Hjelpemiddelsentralene (finansiert av rikstrygdeverket) som dekker dette. Rettigheter til hjelpemidler er hjemlet i lov om folketrygd.

I 1978 ble det foretatt en grensdragning mellom folketrygdens og Husbankens ansvar for prosjektering og finansiering av boliger for mennesker med funksjonsnedsettelse. I den forbindelse ble stønad til bygningsmessige og sanitærtekniske endringer i bolig og bygging av bolig for funksjonshemmede overført fra folketrygden til Husbanken (NOU 2001:22 "Fra bruker til borger"). Folketrygdens oppgave ble dermed å dekke spesielle tiltak som riktig nok kan ha en viss tilknytning til boligtilretteleggingen, men som er slik at de sosialmedisinske sidene er fremtredende og som har karakter av utstyr/hjelpemidler (op.cit.).

Det fremgår imidlertid at grensdragningen ofte er problematisk. Oppsplittingen av finansieringsansvaret kan resultere i at valg av løsning velges ut fra mulig betalingskilde og ikke ut fra hvilken løsning som vil være mest hensiktsmessig for brukeren. For eksempel kan det føre til at folketrygdfinansiert trappeheis velges framfor tilrettelegging av boligen. Dette er et generelt problem i tilfeller der folketrygdloven gir den enkelte person individuelle rettigheter til bestemte ytelser, mens alternative eller tilgrensende ytelser fra for eksempel Husbanken er behovsprøvet eller avhengig av kommunens økonomi og skjønn (op.cit.).

Skillet er av prinsipiell karakter. En kan si at mens rikstrygdeverkets ordninger først og fremst retter seg mot å bedre funksjonsevnen til individet (for eksempel ved en protese), så vil tilrettelegging av boligen i større grad kunne innebære at funksjonsnedsettelsen ikke lenger er av samme betydning. Samtidig vil dette skillet skape ekstraarbeid for mange brukere (en må forholde seg til to aktører, hvor det skal behovsprøves begge steder). For eksempel er det trygdeetaten som gir støtte til dekking av spesialtilpasset bil for funksjonshemmede, mens Husbanken tar seg av garasje (støtte til garasje forutsetter at en har fått støtte til bil av trygdeetaten, se om lånetillegg for oppføringslån ovenfor).

Trygdeetaten/rikstrygdeverket¹⁰) gir støtte til hjelpemidler som er nødvendige og hensiktsmessige for å bedre evnen til å løse praktiske problemer i dagliglivet, eller for å kunne bli pleiet i hjemmet. De som kan søke folketrygden om stønad til hjelpemidler må ha en varig (over to år) og vesentlig innskrenket funksjonsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte.

¹⁰ (se www.trygdeetaten.no)

Informasjon, kunnskap og kompetanse

En viktig del av boligpolitikken for funksjonshemmede handler om informasjon, kunnskap og kompetanse om planlegging og bygging, samt hvilke rettigheter, muligheter og behov som mennesker med funksjonsnedsettelse har. Prinsippene om universell utforming må inngå som en naturlig del av samfunnsplanleggingen - boliger, bygninger og utemiljø som er universelt utformet vil passe alle og bli mer brukbare for alle, og på sikt vil det være billigere å lage gode løsninger fra starten, enn å måtte forandre og forbedre senere (NOU 2001:22). I tillegg vil økt grad av universell utforming av boligmassen også gjøre at *valgmulighetene* for personer med funksjonsnedsettelse blir bedre – ”normale” boliger formidlet i boligmarkedet kan slik også bli et alternativ om en har en omfattende funksjonsnedsettelse.

Med mål om å få til en bedre planlegging har Husbanken igangsatt et utdanningsprosjekt, basert på prinsippet om universell utforming. Gjennom prosjektet vil en forsøke å få planlegging for funksjonshemmede inn som en integrert del av undervisningen og innarbeidet i fagplanene i aktuelle helseutdanninger og i alle tekniske utdanninger. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner (NOU 2001:22).

3.1.3 Oppsummering

Å gå detaljert og konkret inn på hver enkelt ordning sine mer tekniske og administrative sider, vil sprengje rammen for dette prosjektet. Vi vil imidlertid forsøke å legge mer vekt på å drøfte noen forhold av mer prinsipiell karakter ved ordningenes slik de er utformet. Vi skal gjøre dette under to hovedoverskrifter:

Om Husbankens ordninger og funksjonshemmede

Ofta kan en se at et begrep som ”boligrelevante” funksjonshemminger blir brukt når funksjonshemmedes boligsituasjon beskrives (se for eksempel St.meld. nr. 50 1998-99 Utjamningsmeldinga). Begrepet viser til at det eksisterer bestemte typer funksjonsnedsettelse som er særlig relevante med hensyn til boligen, for eksempel bevegelsehemming. Slik de ulike låne- og tilskuddsordninger i Husbanken er utformet, er et inntrykk at bolig i stor grad handler om fysiske og materielle forhold som boligstørrelse, standard, tilgjengelighet osv. Ordningene tar særlig sikte på å bedre den *fysiske* tilgjengeligheten, mens det er et mer åpent spørsmål hvor vidt de bidrar til å bedre tilgjengeligheten til andre goder, som f.eks. det å bli en aktør i boligmarkedet. Økt tilgang til gunstig finansiering og skattemessige fordeler (slik som f.eks. oppføringslånet gir), kan regnes som et slikt gode.

I prinsippet tar de fleste av ordningene sikte på å bedre den enkelte funksjonshemmedes muligheter til å skaffe seg en egnet bolig, eller en kunne

kanskje si – evne til å tilpasse seg de boliger som eksisterer. Slik sett, og av og til forsterket gjennom eksisterende *behovsprøving*, kan en si at mange av ordningene bygger på en individualistisk synsmåte på funksjonshemming. I motsetning til dette har en en forståelse av funksjonshemming som vi har gjort rede for innledningsvis, og som de siste årene har vunnet terreng også innen offentlig politikk, nemlig at funksjonshemming er et relasjonelt fenomen, og at omgivelser forstås i en vid betydning. Boligen betraktes her som et aspekt av omgivelsene, og en allmenn endring av omgivelsene kan i mange tilfeller motvirke at funksjonsnedsettinger blir funksjonshemminger. Et eksempel på et tiltak som kan sies å samsvare med en slik forståelse av fenomenet funksjonshemming, er lånetillegg for livsløpsboliger, og tankegangen omkring universell utforming. Et slikt perspektiv innebærer også et vidt syn på boligbegrepet – bolig er ikke bare noe en bor i for dekking av fysiologiske og biologiske behov, men også f.eks. det å kunne *skaffe seg* en bolig blant mange andre, og det å kunne ha en bolig en *identifiserer seg med* blir viktig. Dersom de fleste boliger som ble bygget i samfunnet var oppført med livsløpsstandard, ville ekstraordinær finansiering pga spesielle behov ofte være et eliminert spørsmål, og det å *skaffe seg en bolig* være enklere for mange funksjonshemmede – gjennomsnittsboligen eller ”normalboligen” ville være mer tilgjengelig for funksjonshemmede, funksjonshemmede ville i større grad kunne velge mellom boliger som folk flest – og boliger ville være mindre funksjonshemmende, i mer enn bare fysisk forstand.

Ellers gir gjennomgangen grunnlag for å fremheve følgende punkter:

- Noen ordninger er personrettede i den forstand at midlene går til å finansiere bolig som søkerne er eier av, mens andre er allmenne på den måten at midlene går til finansiering (via kommunen eller foretak/stiftelse) av utleieboliger. Her vil det imidlertid ikke være nok å se på retningslinjene alene for å vite om en *ordning* i praksis vil være personrettet eller generell. Mye vil avhenge av kommunens praksis når det gjelder forvaltning av ulike ordninger, for eksempel om kommunen legger vekt på å søke om lån eller tilskudd for selv å bygge leieboliger/omsorgsboliger eller om kommunen vektlegger å markedsføre muligheten for å søke om lån hos individuelle søkere (samt om kommunen eventuelt vektlegger å anbefale søknader fra individuelle søkere). Det vil si at funksjonshemmede individers egne muligheter til å skaffe seg finansiering av egen bolig i høy grad vil være avhengig av kommunens øvrige praktisering av ordningen.
- Selv om ulike finansieringsformer skulle innebære identiske boligmessige forhold materielt og estetisk sett, vil det kunne være av stor betydning for

den enkelte om løsningen blir for eksempel en omsorgsbolig eller om det blir for eksempel kjøp av en borettslagsbolig. Det har med andre ord en selvstendig betydning hvilken ordning løsningen er forankret i. I omsorgsboliger gis det ikke boligtilskudd (som er en ytelse som går til individet), heller ikke om omsorgsboligen kjøpes av beboeren i form av et innskudd. Anskaffer en seg en selveiet bolig, kan en få etableringstilskudd/-lån og får nyte godt av subsidier i tillegg til eventuelt økende markedsverdier, skattefordeler osv. I tillegg kommer lokaliseringssmessige forhold; omsorgsboligordningen inviterer i høy grad til samlokalisering av boliger på en måte som er sterkt preget av eldreomsorg og den kommunale pleie- og omsorgssektorens tiltaksapparat. Det må være viktig å få tydeliggjort hvordan valg av løsning vil prege livssituasjonen til den enkelte i et mer helhetlig perspektiv, og at et boligbehov ikke bare dreier seg om å ha et tak over hodet. Dette blir særlig viktig fordi enkelte kommuner synes å ha en sterk orientering i retning av omsorgsboliger som generelt løsningsalternativ for mennesker med spesielle boligbehov og en tilsvarende svak bevissthet om øvrige finansieringsmuligheter via Husbanken.

- Når det gjelder begreper i forbindelse med behovsprøving, som "økonomisk behov"/"svak økonomi"/"uten nødvendige økonomiske midler", kan det synes uavklart om det gjelder absolutt (at en har lav inntekt/formue), eller relativt (at boligbehovene som funksjonshemmingen innebærer er krevende i forhold til den økonomiske evne en har). Dette vil være en viktig avklaring i forbindelse med funksjonshemming, fordi utgangspunktet for behovene ikke nødvendigvis er at en er økonomisk *vanskeligstilt*, men at de boligbehov en har er så *krevende* at de overstiger ens muligheter for etablering i/tilpasning av bolig i et stramt boligmarked. Kjøpslån synes å være et av unntakene i så måte, da retningslinjene klart uttrykker at behovsprøvingen oppheves ved utlån til husstand med funksjonshemmet person. Dette kan for øvrig synes som et mer generelt problem ved ordninger som behandler funksjonshemmede med spesielle boligbehov under samme lest som "økonomisk vanskeligstilte" og "sosialt vanskeligstilte". I den grad ordningene kompenserer for de merutgifter en funksjonshemming innebærer, så kompenseres det ikke fullt ut, men på en slik måte at den økonomiske situasjon etter tildeling faktisk kan bli strammere enn den i utgangspunktet var. En del av dette bildet er at en i regnestykket har mulighet for å inkludere retten til bostøtte (muligheten er for eksempel fremhevet i retningslinjene når det gjelder boligtilskudd og omsorgsboliger), slik at en i tillegg til en boligløsning også gjøres varig avhengig av en behovsprøvd kontantytelse. Slik sett kan dette

”institusjonaliserte” sambandet mellom ordningene også resultere i en form for mer varig klientisering.

- Ofte anvender retningslinjene den generelle termen ”funksjonshemmede” om målgruppen, uten at begrepet presiseres nærmere. Hvilke grupper personer med funksjonsnedsettelse som skal ses som omfattet av ordningene vil derfor ofte være avhengig av hva en legger i begrepet ”funksjonshemming”. Dette betyr også at hvilke grupper som i praksis vil bli omfattet av ordningene vil i høy grad være avhengig av hvordan begrepet fortolkes og operasjonaliseres av den enkelte saksbehandler. Når vi vet at ordningene overlater et forholdsvis stort rom for skjønn til den kommunale saksbehandler, så eksisterer det i prinsippet like mange tolkningsmuligheter av hvilke typer funksjonsnedsettelser som kvalifiserer for å komme inn under ordningen som det er kommuner i landet. For øvrig er det tenkelig at ordningene kan favorisere personer med fysiske (og synlige) funksjonsnedsettelser framfor personer med psykiske lidelser, og kanskje særlig psykisk utviklingshemmede. En grunn til dette er ordningenes innebygde fokus på fysisk-materielle forhold ved bolig (og mindre på for eksempel sosialt miljø) og at det er lettere å dokumentere behov basert på fysiske og synlige funksjonsnedsettelser enn behov forankret i psykososiale forhold. Et slikt skille kan for utviklingshemmedes del være forsterket av at mange kommuner ganske nylig har vært igjennom relativt store satsninger knyttet til utviklingshemmede (HVPU-reformen), der det ble satt av egne midler til boligmessige formål. Da omsorgsboligordningen ble oppstartet var utviklingshemmede som var omfattet av HVPU-reformen eksplisitt unntatt fra omsorgsboligordningen (et forbehold som i dag riktignok er tatt ut av regelverket). I dag er personer med psykiske lidelser eksplisitt nevnt som én av målgruppene under tilskuddsordningen for omsorgsboliger, samt under boligtilskudd til etablering og kjøpslån. Utviklingshemmede er ikke nevnt i retningslinjene til disse ordningene.
- Det eksisterer risikoer for å falle utenfor ordninger, på ”begge sider” økonomisk sett. Det stilles som krav for flere ordninger (boligtilskudd, kjøpslån, gjelder også utbedringslån) at søker har økonomisk evne til å ”betjene boutgiftene/lånet over tid” Det betyr at dersom boligbehovene er *for* store, så kan en også risikere å få beskjed om at en har *for dårlig* økonomi til at en greier å betjene boutgiftene. Det betyr at funksjonshemmede med behov for omfattende og dyre boligløsninger er mer utsatt enn andre, og også at to søkere med like behov og situasjon kan

oppleve å få helt ulike utfall dersom de bor i kommuner med ulike forhold i boligmarkedet.

- ”Bindingstiden” på 10 år for etableringstilskudd over kr. 20 000 kan tenkes å medføre innskrenkninger i funksjonshemmedes bevegelsesfrihet på boligmarkedet. For eksempel er det ikke gitt at tilpasningsarbeider som blir gjort med tilskuddet bidrar til å øke markedsverdien på boligen. I verste fall kan en slik klausul sees på som en kontrakt om ”livegenskap”, der blant annet bindingstiden sikrer kommunen mot nye henvendelser fra personen i en årrekke fremover.
- For funksjonshemmede med behov for offentlig omsorg, er i dag omsorgstilbudet i utgangspunktet en rettighet knyttet til individet, dvs. i prinsippet uavhengig av boligvalg og boligsituasjon. Samtidig så vil den sterke vektleggingen (også i retningslinjene) av at omsorgsboliger i praksis utformes slik at det letter individets mottak og kommunens yting av omsorgstjenester, *indirekte* kunne ha den effekt at tjenestetilbud blir avhengig av boligvalg. Dette kan skje ved at funksjonshemmede med omsorgsbehov enten ikke informeres om alternative boligløsninger som reelle alternativer (som for eksempel oppføringslån), eller at kommunen ikke vil kunne tilby like godt tjenestetilbud dersom en avslår et tilbud om omsorgsbolig og ønsker å velge en annen boligløsning. Slik sett vil det fremdeles kunne eksistere en tett sammenvevd forbindelse mellom omsorgsbehov og boligløsning, noe en politisk sett har ønsket å gå bort fra (jf. for eksempel NOU 1992:1 Gjærevollsutredningen).
- I tillegg til Husbankens ordninger eksisterer det også andre tiltak som kan hjelpe funksjonshemmede til å få en bedre boligsituasjon. Trygdeetaten kan gi stønad til tekniske hjelpemidler i boligen (bidrar til å bedre *individets* muligheter til å fungere i boligen), mens Husbanken altså har som oppgave å gi støtte til bygningsmessige endringer (bidrar til å bedre individets muligheter til å få seg en egnet bolig). Denne oppdelingen kan kanskje virke logisk, men kan ha noen problematiske sider, blant annet fordi det kan bety at valg av løsning bestemmes ut fra andre kriterier (for eksempel at hjelpemidler er en rettighet en har etter folketrygdloven) enn hva som er mest hensiktsmessig for brukeren. For eksempel kan dette forholdet føre til at det bygges en trappeheis fremfor at en får seg en bolig med tilpasset inngangsparti på bakkeplan, eller det kan bety at en anskaffer seg en smalere rullestol til bruk inne fremfor at boligens døråpninger utvides. Trygdeetaten gir videre støtte til spesialtilpasset bil mens Husbanken gir støtte til garasje. Dette medfører at en person med behov

må forholde seg til to helt ulike aktører (hvor det skjer en behovsprøving begge steder, og hvor utfallet det ene stedet er avhengig av utfallet det andre) ved noe som egentlig dreier seg om to sider av samme sak.

Forvaltningsmessige sider av tiltak for funksjonshemmede

For potensielle brukere kan det antas at det vil være av positiv betydning at all informasjon og og saksbehandling knyttet til ordningene er samlet hos én instans. For samtlige av Husbankens ordninger som er gjennomgått her (unntatt tilskudd til tilgjengelighet og helse, miljø og sikkerhet) skal søknader fra individuelle søkere først sendes til kommunen, som gir sin eventuelt anbefaling før oversendelse til Husbanken for de ordninger hvor kommunen ikke selv sluttbehandler søknader.

Samtidig fremstår saksgangen for individuelle søkere som til dels omfattende og komplisert. Dette gjelder for eksempel oppføringslånet, hvor det også må sees som en utfordring å skaffe seg oversikt over lånetilleggene. En komplisert og uoversiktlig saksgang kan bidra til underutnyttelse av ordninger fra individuelle søkere som ønsker å etablere seg i egen bolig, til fordel for ferdige utbyggingsprosjekter i regi av kommune, entreprenør, boligbyggelag osv., hvor en kan tilbys en "nøkkelklar" bolig. På lignende vis kan det også tenkes å bidra til at funksjonshemmede takker ja til andre tilbud, for eksempel omsorgsboliger ferdigbygd av kommunen.

- Det eksisterer en rekke muligheter for funksjonshemmede innenfor dagens ordninger, slik de fremstår av retningslinjene. Dette gjelder ikke minst personrettede ordninger som kjøpslån og etableringslån, og oppføringslån med sine lånetillegg. Et spørsmål er imidlertid i hvilken grad det er flaskehalser ved ordningene som skaper problemer for at ordningene kan bli utnyttet i praksis. En mulig beskrankning når det gjelder mulighetene for å operere i boligmarkedet, er ordningenes krav til saksgang (for eksempel at søknaden først skal anbefales av kommunen før den oversendes Husbanken for behandling) og dokumentasjon av boligen (for eksempel godkjent takst for kjøpslån) i samband med søknadsbehandling. Siden saksbehandlingen vil kunne ta lang tid i forhold til "omsetningstakten" i boligmarkedet, antar vi at det kan bety at boliger i noen tilfeller kan bli omsatt før funksjonshemmede rekker å sikre seg nødvendige finansielle garantier. Når funksjonshemmede kommer over egnede boliger vil muligheten for finansielle garantier være viktige, slik at funksjonshemmede kan bli reelle konkurrenter på linje med andre. Her nevner retningslinjene en mulighet for *forhåndsgodkjenning* av søknad om kjøpslån, en mulighet som i så måte med fordel kunne fremheves sterkere, og eventuelt også innenfor andre ordninger.

- Et stort og til dels uoversiktlig regelverk gjør det vanskelig for søkere å selv finne ut av hva som er best for dem og hva som er mulig. Selv om det for eksempel eksisterer separate retningslinjer for boligtilskudd til etablering og boligtilskudd til tilpasning, synes de delvis å ha overlappende formål og bruksmuligheter. Dette, i tillegg til at noen kommuner har ansvaret for bare den ene ordningen mens andre kommuner har ansvaret for begge, bidrar trolig til å redusere potensielle søkeres oversikt (og muligheter til selv å påvirke resultatet). Så lenge det er overlatt til kommunene å selv bestemme omfang og strategier for informasjon om ordningene, kan informasjonsformidling også tenkes brukt som en (bevisst eller ubevisst) buffer for å regulere etterspørselen. Det reduserer med andre ord muligheten for at det reelt sett er *behovene* som regulerer bruken av ordningene.
- Det er grunn til å anta at retningslinjenes kompleksitet og strenge krav til økonomi og dokumentasjon har medført at mange har gitt opp å nå igjennom uten å prøve. Dette er noe også Christoffersen og Knudtzon (1997) konkluderte i sin gjennomgang, og som vi slutter oss til. Det må være opplagt at det av disse grunner for mange synes å være mer forlokkende og aktuelt å gå inn på ordninger der tilrettelagte boliger så å si står innflyttingsklare (for eksempel omsorgsbolig).
- Retningslinjene er på mange punkter mangetydige. For eksempel omfatter målformuleringen til boligtilskudd til tilpasning de samme målgrupper som boligtilskudd til etablering (inkluderer for eksempel unge i etableringsfasen og flyktninger), men i et annet punkt avgrenses ordningen til husstander med person som er enten funksjonshemmet, over 60 år eller sosialt vanskeligstilt. Dette kan ha sin fordel ved at en unngår å ekskludere enkelte grupper samt frihet til tilpasning til lokale (kommunale) rammevilkår. Men det representerer også muligheter for vilkårlighet. Samtidig har retningslinjene flere andre likheter, for eksempel når det gjelder saksbehandling og saksgang. Etter vår oppfatning ville oversikten kanskje kunne bli bedre dersom en hadde retningslinjene i ett felles dokument, og hvor for eksempel "etablering", "tilpasning" og "prosjektering" representerte ulike formål som ble presisert nærmere med utgangspunkt i dagens retningslinjer.
- Kravet om at søkeren skal kunne betjene boutgiftene over tid uten å være avhengig av sosialhjelp eller lignende, kan antas å ha utslag som virker urettferdig for enkelte søkere i områder med høye boligpriser. Noen funksjonshemmede vil ha behov for forholdsvis stort areal, men de midler

som kommunene tildeles tar ikke automatisk høyde for slike forskjeller. Den egentlige avslagsårsaken blir således markedsforhold, og ikke forholdet mellom evne/behov.

- Komplexiteten i retningslinjene tilsier imidlertid at det (for eksempel i kommunen) er tilgang til en kontaktperson/koordinator som kan bistå med informasjon og søknadsprosessen basert på kunnskap om funksjonshemmedes behov og muligheter. Det vil her antakelig være en fordel at denne personen ikke er den samme som forvalter midlene og har ansvar for økonomien. Slik det er i dag er det både usikkert hvilken oversikt den lokale saksbehandler har, og i tillegg så kan saksbehandleren ha egeninteresser knyttet til forvaltningen av knappe ressurser (økonomiske og stillingsmessige) som kan få betydning for utfallet.
- Det vil som regel være svært vanskelig for en søker å på forhånd ha kunnskap om utfallet av sin søknad. Selv med grundig kjennskap til retningslinjene, innebærer dette et potensielt problem; det kan være at de som når frem utgjør en "elite" som har ressurser til å holde seg informert. Det kan også innebære at utfallet avgjøres av saksbehandlers skjønnsmessige vurdering. Som vi senere skal se av vår casestudie utgjør dette ikke bare et *potensielt* problem, men opplevelse av vilkårlighet i forhold til utfallet er noe flere rapporterer om.
- En kan si at det eksisterer en slags "delegeringskjede" knyttet til de boligpolitiske virkemidlene gjennom Husbanken, der departement utformer forskrifter og tildelingsbrev med overordnede føringer for de årlige bevilgninger (vedtatt av Stortinget), Husbanken utformer retningslinjer på basis av forskriftene samt forvalter midlene dels gjennom at noe videretildeles til kommunene (som etableringslån og boligtilskudd), dels gjennom at Husbanken selv tildeler noe til individer eller stiftelser, borettslag o.l. Husbanken utformer også egne tildelingsbrev som formidler de statlige føringer videre ned til kommunene og som forteller kommunene hvilke midler kommunen disponerer for året. Kommunene er et sentralt "filter" oppover i kjeden, da kommunen som regel skal gi sin anbefaling av søknader overfor Husbanken (både fra individer og fra selskaper/stiftelser).
- Husbanken og kommunene er de sentrale aktørene i forvaltningen av ordningene, og det fremgår en tydelig formell rolledeling mellom dem. Selv om rolledelingen er forholdsvis klar i retningslinjene (for eksempel at søknader alltid først skal sendes til kommunen; som dermed blir en slags "førstelinje"), er det imidlertid ikke sikkert at rolledelingen alltid vil være

tydelig for brukerne. Her kan en kanskje si at det viktigste for brukerne ikke nødvendigvis vil være hva som skjer "bak kulissene". Et problem er imidlertid dersom det oppstår mangler eller uklarheter knyttet til kommunen som førstelinje. Her vet vi for eksempel at det er svært store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvor godt de fungerer når det gjelder informasjon og organisering knyttet til Husbankens ordninger. Her kunne en for eksempel tenke seg at retningslinjene la noen mer konkrete føringer på hvordan informasjonen om ordningene skal formidles, og hvem som skal ha hovedansvaret.

3.1.4 Noen utviklingstrekk - boligtilskuddet

I forrige avsnitt så vi på de formelle sider ved ordningene. På grunn av rom for skjønn og ulike rammevilkår, vil praksis ofte variere både mellom kommuner og over tid. I tillegg vil nok praksis også preges av de årlige prioriteringer som fremkommer gjennom tildelingsbrevene.

Sammen med den årlige bevilgning fra staten oversender Kommunal- og regionaldepartementet et tildelingsbrev til Husbanken. I dette tildelingsbrevet oppgis blant annet overordnede målsetninger for bruken av tildelingen, midler til disposisjon under de ulike låne- og tilskuddsordninger, målsetninger og målgrupper for de ulike ordningene, samt formål som skal prioriteres spesielt for året. Husbanken sender på grunnlag av dette et tildelingsbrev til kommunene. Husbanken informerer om tilskuddsramme for kommunen og videreformidler hvilke formål som skal prioriteres særlig gjeldende år.

Dersom vi ser på boligtilskuddet de siste fire årene, har følgende forhold blitt pekt på som særlig viktig i tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet:

2002: Boligtiltak for bostedsløse og andre vanskeligstilte skal ha høyest prioritet

2001: Boligtiltak for bostedsløse skal ha førsteprioritet. Boligene bør være tilknyttet helse- og sosialtjenester, og inngå i et helhetlig hjelpetilbud til målgruppen. Flyktninger skal også sikres tilskudd og lån.

2000: At det prioriteres sterkt mellom søknader om boligtilskudd. Kommunale prioriteringer skal baseres på boligsosiale handlingsplaner. Utleieprosjekter og sosial boligpolitikk.

1999: Utarbeidelse av lokale boligsosiale handlingsplaner. Arbeide for at kommunene i større grad tildeler boligtilskudd direkte.

I dette avsnittet skal vi se noe nærmere på noen trekk ved utviklingen i forbruket av boligtilskuddet, som er den ordningen vi vil sette et særlig søkelys på videre i rapporten¹¹. Tallmaterialet er hentet fra Husbankens egen registerstatistikk. Vi skal særlig fokusere på utviklingen de fem siste årene, dvs. perioden fra 1997 – 2001.

Tilpasningstilskudd:

Ressurser

Fra 1997 til og med år 2000 har det vært en nedgang i midlene som ble tildelt fra Husbanken til kommunene, mens det skjedde en markant økning fra 2000 til 2001. De disponible midlene i kommunene viser en tilsvarende tendens.

Økningen fra 2000 til 2001 må trolig sees i sammenheng med at det i 2001 var en økt satsning boligtilskudd (også etableringslån), der Husbanken blant annet ble tildelt en høyere ramme for disse virkemidlene (se også Husbankens kommunerapport første halvår 2001).

Tabell 3.2: Tilpasningstilskudd. Økonomiske midler. Gjennomsnitt pr. kommune.

	Fra Husbanken til kommunene	Til disposisjon i kommunene
1997	185 446	224 814
1998	182 636	218 678
1999	172 954	211 945
2000	172 207	224 044
2001	230 239	258 228

Ser vi midlene i forhold til antallet innbyggere, er det små kommuner som har hatt de største midlene. Samtidig er det viktig å huske på at bevilgningene til kommunene beregnes (blant annet) på grunnlag av antallet eldre innbyggere, og at små kommuner har en høyere andel eldre i befolkningen enn store kommuner. Videre overføres det et minstebeløp fra Husbanken til de minste kommunene på kr. 60 000. Hvert enkelt tilskudd som ytes til enkeltpersoner er i gjennomsnitt mellom 10 000 og 20 000 kr.

Tabell 3.3: Tilpasningstilskudd. Økonomiske midler 1997-2001 etter kommunestørrelse. Gjennomsnitt pr. kommune.

	Til disposisjon i alt pr 1000 innb
< 3000 innb	65 466
3000-9999 innb	24 223
10 000 el. fl. innb.	18 283

¹¹ For den som er interessert i en beskrivelse av forbruket de øvrige av Husbankens ordninger, kan vi henvise til boligutvalgets utredning (NOU 2002:2).

Søknadsomfang

Når kommunene rapporterer til Husbanken, rapporteres også informasjon som kan benyttes for å si noe om hva slags brukergruppe mottakeren tilhører. Her er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at brukergruppene ikke er gjensidig utelukkende, da en søker kan tilhøre kategoriene funksjonshemmet, eldre og sosialt vanskeligstilt samtidig. I kommunenes opplysninger skal det imidlertid komme frem hva som var mest utslagsgivende for søknaden.

Med disse forbehold i mente, noterer vi oss at "eldre" utgjør den klart største brukergruppen, med i gjennomsnitt 5,7 innvilgede søknader i 2001 pr. kommune, mens funksjonshemmede er nest størst med i gjennomsnitt 3,5, innvilgede søknader per kommune. Sosialt vanskeligstilte fikk i gjennomsnitt innvilget 2,6 søknader i 2001.

I perioden ser vi at antallet innvilgede søknader til funksjonshemmede og eldre har gått ned i kommunene (kraftigst for eldre), mens det har vært en økning i antallet innvilgede søknader fra sosialt vanskeligstilte i siste del av perioden.

Tabell 3.4: Innvilgede søknader fordelt på brukergruppe 1997-2001 (figur) Gjennomsnitt pr. kommune .

	Innvilgede søknader: funksjonshemmet	Innvilgede søknader: eldre	Innvilgede søknader: sosialt vanskeligstilt
1997	4,6	8,3	2,6
1998	4,5	6,8	2,4
1999	4,5	6,3	2,1
2000	3,9	6,2	2,2
2001	3,5	5,7	2,6

Ps: Brukergruppene er ikke gjensidig utelukkende. Kommunen har oppgitt det som var mest utslagsgivende for søknaden.

Dersom vi ser på antallet innvilgede søknader pr. innbygger så har små kommuner innvilget langt flere tilskudd pr innbygger til eldre (sterk nedgang de siste årene) enn det større kommuner har. I små kommuner utgjør sosialt vanskeligstilte og funksjonshemmede om lag like store grupper, mens sosialt vanskeligstilte er den minste gruppen i store kommuner. Vi ser altså at kommuner av ulik størrelse synes å ha ulike "brukerprofiler".

Tabell 3.5: Innvilgede søknader pr. 10 000 innbyggere. Gjennomsnitt pr. kommune etter kommunestørrelse, årstall og brukergruppe.

Kommunestr.	År	Funksjons- hemmede	Eldre	Sosialt vanskeligstilte
< 3000 innb.	1997	6,4	28,6	7,0
	1998	7,4	24,1	7,1
	1999	5,0	21,0	5,6
	2000	4,6	17,3	4,7
	2001	5,3	15,1	5,3
	Total	5,7	21,1	5,9
3000-9999 innb.	1997	3,2	9,8	3,3
	1998	3,7	7,8	3,0
	1999	3,6	7,9	2,7
	2000	3,1	6,3	2,6
	2001	3,6	7,1	2,9
	Total	3,4	7,7	2,9
10 000 eller flere innb.	1997	3,8	6,1	1,8
	1998	3,5	4,5	2,1
	1999	3,3	4,0	1,5
	2000	3,3	4,1	2,1
	2001	3,4	3,6	2,3
	Total	3,4	4,4	2,0

Etableringstilskudd:

Etableringstilskudd kan tildeles av kommunene men også direkte fra Husbanken. Husbanken tildeler direkte til personlige mottakere i de tilfeller kommunen selv ikke sluttbehandler søknader fra personlige søkere, i tillegg til at de tildeler midler til kommunene til oppføring av utleieboliger.

Tildelt av kommunene

Det har vært store endringer i de midlene som kommunene har tildelt til søkere på etableringstilskudd. I 1997 tildelte hver kommune i gjennomsnitt nærmere kr. 900 000, mens beløpet var halvert i 1999 til kr. 470 000. I 2001 var beløpet økt til kr. 820 000 igjen. Antallet boliger som kommunene har tildelt midler til, har imidlertid vært mer stabilt (med unntak av 1997), noe som f.eks. ikke tyder på at økningen i

tildelte midler det siste året har gitt seg utslag i at flere brukere har fått etableringstilskudd, men at det har vært tildelt mer per bolig.

Tabell 3.6: Beløp tildelt av kommunen til mottakerne. Gjennomsnitt pr. kommune og antall boliger

	Gjennomsnittsbeløp pr. kommune	Antall kommuner	Gjennomsnittlig antall boliger
1997	896 945	164	9,8
1998	459 977	170	6,0
1999	468 567	201	5,6
2000	522 634	183	5,5
2001	818 638	175	6,8

Dersom vi ser på forholdet mellom de ulike brukergruppene, utgør sosialt vanskeligstilte og ungdom de klart største. I gjennomsnitt har det vært gitt tilskudd til ca 4 boliger til hver av disse gruppene, mot gjennomsnittlig 2 boliger til hhv. funksjonshemmede og til personer med psykiske lidelser. Psykisk utviklingshemmede er den minste brukergruppen av etableringstilskudd (i snitt 1,2 bolig per kommune)

Tabell 3.7: Gjennomsnittlig antall boliger pr. kommune til ulike brukergrupper. 1997-2001.

	Funksjons-hemmet	Psykisk utviklings-hemmet	Psykisk lidelse	Flyktninger	Sosialt vanskeligstilt	Ungdom	Eldre
Totalt	2,0	1,2	2,0	1,3	4,3	3,6	1,4

Ps: Brukergruppene er ikke gjensidig utelukkende. Kommunen har oppgitt det som var mest utslagsgivende for søknaden.

Tildelt av Husbanken (til personlige tilskuddsmottakere)

Dersom vi ser på etableringstilskudd tildelt av Husbanken til personlige tilskuddsmottakere, er beløpet per kommune en god del mindre enn de midlene som kommunene tildeler blant de kommunene som tildeler etableringstilskudd selv. Samtidig har de samlede beløpene som Husbanken tildeler økt, fra i gjennomsnitt ca kr. 380 000 per kommune i 1997 til kr. 497 000 i 2001. Vi ser for øvrig at antallet kommuner der Husbanken står som tildeler har gått jevnt og trutt ned i perioden. I gjennomsnitt tildelte Husbanken i 2001 tilskudd til 3,8 boliger i de kommunene Husbanken sto som tildeler.

En mulig forklaring på at gjennomsnittsbeløpene pr. kommune er høyere i de kommuner som selv tildeler etableringstilskudd, kan være at det å forvalte

ordningen i seg selv virker bevisstgjørende for kommunen, noe som blant annet kan virke slik at flere potensielle søkere blir oppmuntret til å søke om tilskudd.

Tabell 3.8: Tildelt beløp av Husbanken. Gjennomsnitt pr kommune, antall kommuner og gjennomsnittlig antall boliger pr. kommune

	Gjennomsnittsbetrag pr. kommune	Antall kommuner	Gjennomsnittlig antall boliger pr. kommune
1997	379 807	135	3,1
1998	387 531	113	3,3
1999	376 678	115	2,9
2000	533 284	102	3,7
2001	497 297	91	3,8

I de kommuner der Husbanken har stått som tildeler av boligtilskudd, er det ungdom og eldre som har vært de største brukergruppene (i gjennomsnitt hhv. 4,5 og 3,3 boliger). Ellers har det vært tildelt om lag like mange boliger til de øvrige brukergruppene, fra 1,5 til 1,7 boliger.

Tabell 3.9: Gjennomsnittlig antall boliger pr kommune til ulike brukergrupper. 1997-2001.

	Funksjons- hemmet	Psykisk utviklings- hemmet	Psykisk lidelse	Flyktninger	Sosialt vanskeligstilte	Ungdom	Eldre
Totalt	1,7	1,5	1,6	1,5	1,7	4,5	3,3

Ps: Brukergruppene er ikke gjensidig utelukkende.

Statistikken viser for øvrig (tabell ikke vist) at det har vært en økning i antallet tilskudd som går til *oppføring* av boliger i de tilfeller Husbanken står som tildeler, og tilskuddene som har gått til oppføring utgjorde i 2000 og 2001 flertallet av de tilskudd som Husbanken tildelte. I kommunenes tildeling har det vært en motsatt tendens, her har det vært en nedgang i antallet tilskudd som går til oppføring, mens de aller fleste tilskuddene har gått til kjøp av bolig. Det ser altså ut til at det har vært en forskyvning i saker som gjelder oppføring av boliger – disse tilskuddene tildeles i økende grad av Husbanken.

Prosjekteringstilskudd:

Det har vært en økning i antallet kommuner hvor brukere har fått prosjekteringstilskudd, fra 134 kommuner i 1997 til 166 kommuner i 2001. Vi ser

at gjennomsnittsbeløpet har holdt seg forholdsvis stabilt på ca kr. 20 000 per kommune.

Tabell 3.10: Prosjekteringstilskudd: Totalt tildelte midler, og gjennomsnitt per kommune.

	Totalt	Gjennomsnitt pr. kommune	Antall kommuner
1997	2785264	20786	134
1998	2712833	19802	137
1999	2744911	17484	157
2000	3059296	20127	152
2001	3435803	20698	166

Neste tabell viser at det i gjennomsnitt har vært tildelt prosjekteringstilskudd til 2,1 boliger i hver kommune hvor tilskuddet har vært brukt. Dette betyr at det ikke er store beløpene det er snakk om per sak. Antallet boliger per kommune har gått ned i perioden 1997 – 2001.

Tabell 3.11: Prosjekteringstilskudd: Sum antall boliger, og gjennomsnitt per kommune.

	Totalt antall boliger	Gjennomsnittlig antall boliger per kommune	Antall kommuner
1997	380	2,8	134
1998	352	2,6	137
1999	351	2,2	157
2000	327	2,2	152
2001	353	2,1	166

De aller fleste prosjekteringstilskuddene har gått til utbedringsaker (tabell ikke vist). I 2001 var det for eksempel 274 av tilfellene som gjaldt utbedring, 63 tilfeller som gjaldt oppføring av bolig, og 13 tilfeller som gjaldt kjøp av bolig. Dette forholdet har vært forholdsvis stabilt.

DEL II: ORDNINGENE I PRAKSIS

4. IVERKSETTINGEN AV BOLIGPOLITIKKEN FOR FUNKSJONSHEMMEDE

I dette kapitlet skal vi fokusere på de to viktigste nivåene i iverksettingen av boligpolitikken for funksjonshemmede, Husbankens regionkontorer og kommunene.

Vi vil her bygge på to datagrunnlag. For å belyse det kommunale nivået skal vi ta utgangspunkt i en postal spørreskjemaundersøkelse sendt ut til alle landets kommuner.

Vi har også gjort intervjuer med saksbehandlere ved Husbankens regionkontorer. Intervjuene ble gjennomført pr. telefon, og tok opp temaer som regionkontorets kontakt med kommunene, deres erfaringer når det gjelder kommunenes forvaltning av boligtilskuddet (samt andre ordninger), synspunkter på eksisterende boligpolitiske tiltak for funksjonshemmede, svakheter ved boligtilskuddsordningen osv.

KOMMUNEUNDERSØKELSEN

I denne delen skal vi belyse følgende hovedtemaer:

- Kommunenes forvaltning av boligtilskuddet
- Organisering av saksbehandling,
- Saksbehandlingskriterier, og praksis
- Omfang av søknader, avslag,
- Kommunens egne vurderinger av ordningen
- Informasjonsstrategier
- Samarbeid med Husbanken

Resultatene presenteres i hovedsak etter den samme tematiske struktur som spørreskjemaet, og kommenteres her deskriptivt, med vekt på de mest interessante mønstre. Til slutt i kapitlet gjøres en oppsummering av de mest sentrale resultatene.

Vi har valgt å bryte materialet ned på kommunestørrelse på mange av spørsmålene. Det viser seg at kommunestørrelse har mye å si for resultatene, noe som blant annet har sammenheng med at kommunestørrelse står som en indikator for mange viktige

lokale rammevilkår. I tillegg til antallet potensielle brukere, vil også viktige forhold som boligpriser, tomteressurser, og boligmassens struktur (for eksempel omfanget av leiligheter vs enebolig; leie boliger vs. selveierboliger) variere med kommunestørrelse.

4.1.1 Om forvaltningen av ordningen

Vi spurte kommunene først hvem som foretar sluttbehandlingen av søknader om boligtilskudd. Her svarte to av tre kommuner (69 prosent) at alle søknadene om etableringstilskudd sluttbehandles av kommunen, mens ni av ti kommuner (91 prosent) sluttbehandler alle søknader om tilpasningstilskudd selv. I noen kommuner sluttbehandles noen søknader av Husbanken og noen av kommunen.

Det er de store kommunene som oftest foretar alle sluttbehandlingen selv. I små kommuner (med under 3000 innbyggere) er det 59 prosent som sluttbehandler alle søknader om etableringstilskudd selv, i mellomstore kommuner (3000 – 9 999 innbyggere) gjør 64 prosent av kommunene det, og i store kommuner (10 000 innbyggere eller mer) er det 86 prosent av kommunene som gjør all sluttbehandlingen selv (tabell ikke vist).

Tabell 4.1: Hvem foretar sluttbehandlingen av boligtilskudd? Prosent.

	Etablering	Tilpasning
Alle sluttbehandles av kommunen	69	91
Noen av kommunen, noen av Husbanken	8	7
Alle videresendes Husbanken	23	2
Total	100	100
N	209	207

Bare et fåtall kommuner har satt av egne midler til tilskuddene. Tre prosent har satt av egne midler til etablering eller tilpasning, mens 1 prosent har satt av midler til prosjektering. En nærmere sjekk viser at de aller fleste av disse kommunene er kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere.

Tabell 4.2: Har kommunen noen gang i løpet av perioden 1998-2001 avsatt egne kommunale midler til... ? Prosent.

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
Ja	4	3	1
Nei	91	92	92
Vet ikke	5	5	7
Total	100	100	100
N	208	205	199

4.1.2 Kommunens organisering av saksbehandlingen

I dette avsnittet skal vi se nærmere på kommunenes organisering av saksbehandlingen av boligtilskuddet.

Vi skal først se på hvor i kommunens organisasjon det formelle ansvaret for kommunens saksbehandling av boligtilskuddet er lagt. Det vanligste for alle tre tilskuddstypene er sosialsjef/-leder eller rådmann (22-28 prosent). Mange oppgir også "andre", som er blant annet teknisk etat, "eiendom" plan- og næringssjef/-kontor, økonomikontoret. Når det gjelder prosjektering så er det en del som har spesifisert "Husbanken" under svaralternativet "andre".

Helse- og sosialsjef/-leder og sosialsjef/-leder er oftere formelt ansvarlig i små kommuner (under 3000 innbyggere) enn i middels store og store, mens boligsjef/-leder oftere er ansvarlig i store kommuner enn i små (tabell ikke vist). De små kommunene merker seg ut med en høy andel hvor sosialsjef/-leder er ansvarlig (46 prosent av kommunene for etableringstilskudd og tilpasningstilskudd, og 44 prosent for prosjekteringstilskudd).

Tabell 4.3: Hvor ligger det formelle ansvaret for kommunens saksbehandling av boligtilskuddet (inkl. anbefaling av søknader overfor Husbanken)? Prosent.

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
Pleie- og omsorgssjef/-leder	1	1	-
Helse- og sosialsjef/-leder	9	14	8
Sosialsjef/-leder	28	28	22
Rådmann	26	24	28
Boligsjef/-leder	15	15	16
Andre	21	20	26
Total	100	100	100
N	197	207	152

Når vi spør nærmere om hvilket kontor som utfører saksbehandlingen av søknadene om boligtilskudd, er det sosialkontoret som skiller seg ut for etablering og tilpasning, og dels også prosjektering (hhv. 42, 46 og 30 prosent). Derneft kommer boligkontoret i ca en fjerdedel av kommunene for hver tilskuddstype.

Også her er det en tydelig sammenheng med kommunestørrelse (tabell ikke vist). I de minste kommunene (under 3000 innbyggere) er det sosialkontoret som utøver saksbehandlingen i tre av fire kommuner, mot en av fem kommuner i de største (10 000 innbyggere eller mer). I de store kommunene er det boligkontoret som oftest tar seg av saksbehandlingen (i ca. halvparten av kommunene).

Sammenhengen med kommunestørrelse er omtrent like sterk for hver av de tre tilskuddstypene. Når boligkontoret er mest vanlig i de store kommunene, vil dette ha sammenheng med at små kommuner sjeldnere har etablert et eget boligkontor.

Tabell 4.4: Ved hvilket kontor utføres saksbehandlingen?

	Eablering	Tilpasning	Prosjektering
Sosialtjenesten/-kontoret	42	46	30
Boligkontoret	23	22	24
Teknisk etat	9	7	13
Rådmannskontoret	5	3	5
Økonomiavdelingen	7	5	5
Sentraladministrasjonen	4	4	4
Andre	11	13	19
Total	100	100	100
N	197	207	159

Hver tredje kommune (33 prosent) har opprettet en egen stilling til forvaltning av boligtilskudd og andre låne- og tilskuddsordninger til bolig. Dette gjelder oftest i de store kommunene.

Videre viser dataene at det i ca 1/3 av disse kommunene handler om en hel(e) stilling(er), i de øvrige kommunene er det oftest snakk om stillinger i 20, 30 eller 50 prosent.

Tabell 4.5: Har kommunen opprettet noen egen stilling til forvaltning av boligtilskudd og andre låne- og tilskuddsordninger til bolig? Prosent.

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 - 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Ja	33	5	32	64
Nei, har ikke egen stilling til dette	67	95	68	36
Total	100	100	100	100
N	214	60	89	61

I gjennomsnitt er antallet personer som deltar i saksbehandlingen to personer per kommune. I små kommuner er gjennomsnittet 1,7 personer, i de store er gjennomsnittet 2,4 personer.

Tabell 4.6: Hvor mange personer i alt deltar i saksbehandlingen av søknader om boligtilskudd? Gjennomsnitt.

Alle	Under 3000 innbyggere	3000 - 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
2,0	1,7	2,0	2,4

4.1.3 Om saksbehandling – funksjonshemmede søkere

Som regel er det en felles saksbehandler for søknader om boligtilskudd både fra funksjonshemmede og fra andre søkere. De kommunene som har svart ”annet” har i de fleste tilfellene notert at dette gjelder ”i samarbeid med ergoterapeut”.

Tabell 4.7: Blir søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede behandlet av en egen saksbehandler? Prosent

Ja, vanligvis egen saksbehandler	7
Nei, vanligvis felles saksbehandler med andre søknader	89
Annet	4
Total	100
N	208

Når vi så spør om utdannelsen til den/de som behandler søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede, ser vi at dette ganske ofte er en sosionom eller en økonom. Mange kommuner har her svart ”annet”. Noen eksempler på hva kommunene har spesifisert her er kommunalkandidat, barnevernspedagog, og sekretær.

En kjøring etter kommunestørrelse (tabell ikke vist), viser at sosionom er vanligst i små kommuner, mens økonom er vanligst i store kommuner.

Tabell 4.8: Hvilken utdanning har den som behandler søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede? Prosent.

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
Sosionom	17	16	10
Sykepleier	-	1	5
Ergoterapeut	1	3	1
Fysioterapeut	-	-	1
Ingeniør	7	7	14
Økonom	20	16	16
Samfunnsviter	3	2	2
Annet	42	43	43
Flere kryss	10	12	8
Total	100	100	100
N	195	207	151

Godt over hver fjerde kommune (28 prosent) mener at kompetansen når det gjelder å behandle søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede kunne vært bedre. Seks av ti (58 prosent) mener kompetansen er god, mens en av ti (12 prosent) mener de har svært god kompetanse.

Små kommuner oppgir langt oftere enn store kommuner at kompetansen til deres saksbehandler når det gjelder søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede kunne vært bedre, vel fire av ti (44 prosent), mot bare en av ti (11 prosent) i de store kommunene.

Tabell 4.9: Hvordan opplever du kommunens kompetanse når det gjelder å behandle søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede? Prosent.

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 - 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Svært god	12	2	11	24
God	58	53	58	65
Kunne vært bedre	28	44	28	11
Vet ikke	1	2	2	-
Total	100	100	100	100
N	209	59	88	62

Ergoterapeut er den fagkompetansen kommunene mener er klart viktigst i saksbehandlingen når det er funksjonshemmede søkere. Halvparten (51 prosent)

mener dette er meget viktig, og 41 prosent at det er viktig. Derneft kommer fysioterapeut (30 prosent meget viktig og 44 prosent viktig). Samfunnsviter, sykepleier og ingeniør er det kommunene vurderer som minst viktig.

Noen få hadde krysset av og spesifisert under svarkategorien ”annet”. Eksempler på svarene her er ”sunn fornuft”, ”erfaring”, og ”samarbeid med ergoterapeut”.

Dersom vi skiller mellom kommuner av ulik størrelse (tabell ikke vist), er det ikke store forskjeller mellom kommunene. Små kommuner viser imidlertid en svak tendens til å vurdere vernepleier som viktig oftere enn store kommuner.

Tabell 4.10: Hvilken fagkompetanse/fagbakgrunn vurderer du som viktig når det gjelder saks behandling for funksjonshemmede søkere? Prosent

	Meget viktig	Viktig	Mindre viktig	Ikke viktig	Total	N
Sykepleier	4	27	49	20	100	168
Sosionom	14	43	32	11	100	176
Ergoterapeut	51	41	4	4	100	193
Fysioterapeut	30	44	18	8	100	186
Vernepleier	15	38	31	16	100	173
Lege	14	27	43	16	100	171
Arkitekt	16	46	28	10	100	179
Ingeniør	6	22	49	23	100	172
Økonom	18	33	33	16	100	177
Samfunnsviter	-	6	56	38	100	165
Annet	28	17	22	33	100	36

Vi spurte om kommunene har noen rutiner for å innkalle til drøftinger eller samtaler med funksjonshemmede som har søkt om eller planlegger å søke om boligtilskudd. I underkant av halvparten (45 prosent) svarer positivt på dette spørsmålet. Det er ingen nevneverdige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse her.

Tabell 4.11: Rutiner for å innkalle til drøftinger/samtaler med funksjonshemmede som planlegger å søke om eller har søkt om boligtilskudd? Prosent

Ja	45
Nei	55
Total	100
N	208

4.1.4 Nærmere om saksbehandling (prioriteringer, tildelingskriterier m.m)

Vi stilte kommunene spørsmål om hvilken prioritet ulike grupper (som vi hadde oppgitt på forhånd) blir gitt av kommunen.

Av kommunenes svar fremgår det at fysisk funksjonshemmede er den gruppen som blir gitt høyest prioritet i kommunenes bruk av etableringstilskuddet. 84 prosent har svart at de gir denne gruppen høy prioritet. Deretter kommer familier med funksjonshemmet barn (71 prosent) og psykisk utviklingshemmede (68 prosent).

Lavest prioritet har eldre, flyktninger og unge i etableringsfasen. "Andre" er i hovedsak "økonomisk vanskeligstilte".

Tabell 4.12: Etableringstilskuddet: Hvilken prioritet gis ulike grupper? Prosent.

	Høy	Middels	Lav	Total	N
Fysisk funksjonshemmede	84	15	1	100	188
Psykiske lidelser	56	39	5	100	184
Psykisk utviklingshemmede	68	27	5	100	183
Unge i etableringsfasen	36	45	19	100	190
Sosialt vanskeligstilte	60	39	2	100	195
Familier med funksjonshemmet barn	71	26	3	100	187
Flyktninger	33	50	17	100	171
Eldre	19	45	37	100	184
Andre	23	23	54	100	34

Det er noen interessante variasjoner mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder prioriteringen av ulike grupper (neste tabell). I store kommuner gis funksjonshemmede (alle kategorier) oftere høy prioritet enn i små kommuner, og forskjellen er særlig tydelig når det gjelder personer med psykiske lidelser og psykisk utviklingshemmede. I små kommuner gis derimot unge i etableringsfasen, sosialt vanskeligstilte, og eldre høyere prioritet enn i store kommuner. Det kan ellers synes som om små kommuner er mer tilbakeholdne med å gjøre tydelige prioriteringer mellom grupper enn større kommuner.

Tabell 4.13: Etableringstilskuddet: Hvilken prioritet gis ulike grupper? Prosentandel som har svart "høy" prioritet etter kommunestørrelse.

	Under 3000 innbyggere	3000 - 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Fysisk funksjonshemmede	81	80	91
Psykiske lidelser	38	61	66
Psykisk utviklingshemmede	59	65	81
Unge i etableringsfasen	52	32	27
Sosialt vanskeligstilte	66	63	48
Familier med funksjonshemmet barn	67	68	78
Flyktninger	31	32	36
Eldre	29	16	12
N	50	76	58

Når det gjelder tilpasningstilskuddet er det eldre funksjonshemmede (over 60 år) og fysisk funksjonshemmede (under 60 år) som oftest gis høy prioritet (hhv 86 og 81 prosent). Familier med funksjonshemmet barn gis også høy prioritet av mange (72 prosent). Eldre og personer med psykiske lidelser har forholdsvis lav prioritet (hhv 50 og 44 prosent av kommunene prioriterer disse høyt). Lavest prioritet i kommunenes bruk av tilpasningstilskuddet har flyktninger og sosialt vanskeligstilte. "Andre" er i hovedsak økonomisk vanskeligstilte.

Tabell 4.14: Tilpasningstilskuddet: Hvilken prioritet gis ulike grupper? Prosent.

	Høy	Middels	Lav	Total	N
Eldre (over 60 år)	50	45	5	100	194
Eldre funksjonshemmede (over 60 år)	86	10	4	100	197
Fysisk funksjonshemmede u/60 år	81	16	3	100	198
Psykiske lidelser u/60 år	44	46	10	100	186
Utviklingshemmede u/60 år	54	37	9	100	188
Sosialt vanskeligstilte	40	51	9	100	191
Familier med funksjonshemmet barn	72	24	4	100	192
Flyktninger	18	51	31	100	168
Andre	21	17	62	100	24

Også her er kommuner av ulik størrelse noe ulik, selv om forskjellene er mindre tydelige enn det var for etableringstilskuddet. Det er en tendens til at små kommuner oftere prioriterer eldre, sosialt vanskeligstilte og flyktninger høyt enn

det større kommuner gjør, mens store kommuner oftere prioriterer fysisk funksjonshemmede, personer med psykiske lidelser og utviklingshemmede.

Tabell 4.15: Tilpasningstilskuddet: Hvilken prioritet gis ulike grupper? Prosentandel som har svart "høy" prioritet etter kommunestørrelse.

	Under 3000 innbyggere	3000 - 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Eldre (over 60 år)	64	39	52
Eldre funksjonshemmede (over 60 år)	93	80	90
Fysisk funksjonshemmede u/60 år	77	82	85
Psykiske lidelser u/60 år	35	48	47
Utviklingshemmede u/60 år	52	48	64
Sosialt vanskeligstilte	53	39	30
Familier med funksjonshemmet barn	75	69	75
Flyktninger	22	14	18
N	56	80	58

Vi spurte hvor stor vekt kommunene legger på svak økonomi i sin tildeling overfor funksjonshemmede søkere.

Det vi ser er at lav inntekt og lav formue er et viktig kriterium i de fleste kommuner. I hhv. fire og tre av ti kommuner (38 prosent for etableringstilskuddet og 32 prosent for tilpasningstilskuddet) spiller lav inntekt en avgjørende rolle for å bli tildelt tilskudd; mens liten formue spiller en avgjørende rolle i tilnærmet tre av ti kommuner (hhv 32 og 27 prosent for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet). Inntekt synes altså å være noe viktigere når det gjelder etableringstilskuddet.

Tabell 4.16: Hvor stor vekt legger kommunen på svak økonomi i sin tildeling/anbefaling overfor funksjonshemmede søkere? Prosent.

	Etableringstilskuddet		Tilpasningstilskuddet	
	Lav inntekt	Liten formue	Lav inntekt	Liten formue
Avgjørende vekt	38	32	32	27
Stor vekt	50	43	52	43
Noe vekt	9	17	11	21
Mindre vekt	3	6	4	6
Lite/ingen vekt	1	3	1	3
Totalt	100	100	100	100
N	198	194	207	202

Skiller en mellom kommuner av ulik størrelse (tabell ikke vist) er det relativt små forskjeller år det gjelder betydningen av svak økonomi for tildelingen av boligtilskudd. Det kan imidlertid synes som om større kommuner noe oftere enn små kommuner tillegger lav inntekt avgjørende vekt i sin tildeling av etableringstilskudd.

4.1.5 Praktisering av saksbehandling

I underkant av fire av ti kommuner har utarbeidet egne retningslinjer for tildeling av boligtilskuddet, hhv. 36 og 37 prosent for de to tilskuddene. Så å si alle oppgir at de bare behandler saker etter skriftlig søknad fra brukeren.

De to tilskuddstypene er noe ulike når det gjelder søknadsfrist. I en av fire kommuner (23 prosent) er det en egen søknadsfrist for etableringstilskuddet, mens det samme er tilfellet for tilpasningstilskuddet i halvparten av kommunene (49 prosent). Det motsatte forhold gjelder følgelig for andelen kommuner som tildeler fortløpende i løpet av året.

Tabell 4.17: Hvordan praktiseres saksbehandlingen av boligtilskuddsordningen? Prosent.

	Etablering	Tilpasning
Har utarbeidet egne retningslinjer for tildeling	36	37
Sakene behandles bare etter skriftlig søknad fra brukeren	98	97
Noen saker behandles uten skriftlig søknad	5	6
Noe av tilskuddsrammen fordeles uten formell søknad	1	2
Det er opprettet en egen søknadsfrist for ordningene	23	49
Tildelingen skjer fortløpende i løpet av året	85	63
N	195	214

Dersom vi ser på forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse (tabell ikke vist), har store kommuner oftere utarbeidet egne retningslinjer enn det små kommuner har. Dette kan trolig ses i sammenheng med at store kommuner oftere enn små administrerer ordningen selv. Derimot har små kommuner oftere en egen søknadsfrist enn store kommuner, mens store kommuner oftere tildeler fortløpende i løpet av året. Dette mønsteret gjelder for både etableringstilskudd og tilpasningstilskudd.

4.1.6 Boligtilskuddet i kombinasjon med andre finansieringsordninger

Etableringstilskuddet er oftest blitt brukt i kombinasjon med Husbanklån. Også kommunale lån synes å være ganske vanlig i kombinasjon med etableringstilskuddet. "Andre lån" brukes av og til eller en sjelden gang i en del kommuner.

Dette vil trolig ofte dreie seg om lån i private finansinstitusjoner. Vi ser videre at etableringstilskuddet forholdsvis sjelden brukes i kombinasjon med andre tilskudd.

Tabell 4.18: Hvor ofte har etableringstilskuddet de siste 3-4 årene blitt brukt i kombinasjon med følgende låne-/tilskuddsordninger? Prosent.

	Regelmessig /ofte	Av og til	En sjelden gang	Har ikke forekommet	Total	N
Kommunale lån	37	27	12	24	100	189
Husbanklån	50	33	13	4	100	198
Andre lån	7	19	28	46	100	177
Prosjekteringstilskudd	4	18	20	58	100	172
Kommunale tilskudd	2	6	11	81	100	172
Tilskudd fra folketrygden	-	7	12	81	100	170
Andre statlige tilskudd	-	3	8	89	100	165

En nærmere analyse etter kommunestørrelse viser at det er langt vanligere at etableringstilskuddet kombineres med kommunale lån eller Husbanklån i store kommuner enn i små kommuner. 59 prosent av store kommuner (over 10 000 innbyggere) kombinerer etableringstilskuddet med kommunale lån, mot 14 prosent av de små kommunene. For Husbanklån er de tilsvarende prosentandelene 63 og 30 prosent. Derimot er det en svak tendens til at etableringstilskuddet brukes i kombinasjon med private lån ("andre lån") oftere i små enn i store kommuner. Det tyder altså på at etableringstilskuddet relativt oftere brukes alene som finansiering i småkommuner, mens det i store kommuner oftere brukes i som en del av en "finansieringspakke", der kommunale lån eller Husbanklån står sentralt. En mulig forklaring på dette kan være at store kommuner har bedre kjennskap eller ressurser til å dra nytte av de kombinasjonsmuligheter som eksisterer. En annen forklaring kan også være at boligprisene er høyere i store kommuner, noe som oftere nødvendiggjør tilleggsfinansiering.

Tabell 4.19: Hvor ofte har etableringstilskuddet de siste 3-4 årene blitt brukt i kombinasjon med følgende låne-/tilskuddsordninger? Etter kommunestørrelse. Prosentandel som har svart ”regelmessig/ofte”.

	Under 3000 innbyggere	3000 - 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Kommunale lån	14	36	59
Husbanklån	30	54	63
Andre lån	7	9	4
Prosjekteringstilskudd	-	5	6
Kommunale tilskudd	2	3	-
Tilskudd fra folketrygden	4	6	9
Andre statlige tilskudd	-	-	-
N	51	68	54

Tilpasningstilskuddet brukes oftest i kombinasjon med Husbanklån eller kommunale lån. Også dette tilskuddet brukes relativt sjelden i kombinasjon med prosjekteringstilskudd.

Sammenhengen som vi finner med kommunestørrelse når det gjelder etableringstilskuddet, gjelder også i hovedtrekk for tilpasningstilskuddet (tabell ikke vist).

Tabell 4.20: Hvor ofte har tilpasningstilskuddet de siste 3-4 årene blitt brukt i kombinasjon med følgende låne-/tilskuddsordninger? Prosent.

	Regelmessig /ofte	Av og til	En sjelden gang	Har ikke forekommet	Total	N
Kommunale lån	14	34	17	35	100	195
Husbanklån	13	38	26	23	100	203
Andre lån	4	13	28	55	100	155
Prosjekteringstilskudd	5	16	19	60	100	180
Kommunale tilskudd	1	4	7	88	100	184
Tilskudd fra folketrygden	2	5	12	81	100	176
Andre statlige tilskudd	2	2	5	91	100	174

4.1.7 Nærmere om søknader (omfang, avslag m.m)

Vi skal nå se på omfanget av søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede. Vi ba kommunen om å avgrense seg til søknader fra husstander med funksjonshemmet person under 60 år, og til perioden 1998-2001. Kommunene ble også bedt om å ta med søknader som de hadde videresendt til Husbanken for sluttbehandling.

Det var relativt mange kommuner som ikke svarte på spørsmålet. Tilbakemeldinger fra kommunene tyder på at dette delvis kan skyldes at kommunene er ulike når det gjelder rutiner for arkivering av søknadsdokumenter og at det for enkelte kommuner innebærer et omfattende ekstraarbeid å finne frem til dokumentene.

I gjennomsnitt har de kommunene som svarte på spørsmålet mottatt 13 søknader om etableringstilskudd, 26 søknader om tilpasningstilskudd, og 3 søknader om prosjekteringstilskudd i perioden 1998-2001.

Tabell 4.21: Antall mottatte søknader om boligtilskudd fra husstander med funksjonshemmet person under 60 år i perioden 1998-2001.

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
Gjennomsnitt	13	26	3
1. kvartil	1	3	0
Median	4	12	1
3. kvartil	12	30	4
Laveste	0	0	0
Høyeste	256	310	40
Sum alle kommunene	1848	4177	371
N	144	158	110

Vi har regnet ut hvor stor andel *avslagene* utgjør av de ferdigbehandlede søknader (summen av innvilgede og avslåtte søknader). Det vil imidlertid være en viss usikkerhet knyttet til dette målet, blant annet fordi mange kommuner har latt være å svare på hele eller deler av spørsmålet. Fordi gjennomsnittsverdier vil være svært følsomme for enkelte høye eller lave enkeltverdier når det er snakk om så få enheter, vil det her være viktig også å se på medianverdien. Medianverdien er den verdien som deler kommunene i to like store grupper når en rangerer dem fra laveste til høyeste verdi på avslagsprosenten.

Vi ser for det første at avslagsprosenten totalt for etableringstilskuddet ligger omkring 20 (median 19), altså at hver femte søknad om etableringstilskudd er blitt avslått.

Sammenligner vi kommuner av ulik størrelse, synes ikke kommunestørrelse å ha noe vesentlig å si for avslagsprosent. Det er en tendens til at de mellomstore kommunene har en noe lavere avslagsprosent enn små og store kommuner, mens de største kommunene har den høyeste avslagsprosenten. Gjennomsnittsverdien er betydelig høyere enn medianverdien for små og mellomstore kommuner, noe som indikerer at det er enkeltkommuner i materialet som skiller seg ut med en svært høy avslagsprosent. Forskjellen illustrerer at gjennomsnitt kan ha en usikkerhet knyttet til seg som indikator for kommunenes avslagsprosent.

Tabell: Avslagsprosent - etableringstilskuddet (avslåtte søknader i prosent av ferdigbehandlede søknader.

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 - 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Gjennomsnitt	20	22	16	27
Median	19	8	8	29
N	100	22	45	33

For tilpasningstilskuddet er avslagsprosenten omtrent som for etableringstilskuddet; gjennomsnittet er på 20 prosent og medianverdien 15 prosent. Når det gjelder tilpasningstilskuddet kan vi se en tendens til at små kommuner gir avslag på en høyere andel søknader enn store kommuner gjør. Også her er det noen enkeltkommuner med en svært høy avslagsprosent som bidrar til å trekke gjennomsnittet betydelig høyere enn medianverdien.

Tabell 4.22: Avslagsprosent - tilpasningstilskuddet (avslåtte søknader i prosent av ferdigbehandlede søknader som er enten avslått eller innvilget).

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 - 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Gjennomsnitt	20	19	22	16
Median	15	11	17	14
N	124	35	52	37

Neste tabell viser hvordan kommunene opplever etterspørselen etter tilskuddene. Kommunene ble bedt om å oppgi hvorvidt etterspørselen er større enn, om den akkurat dekkes av, eller er mindre enn rammen for tilskuddene.

I alt to av tre kommuner (63 prosent) oppgir at etterspørselen er større enn de midlene de har til rådighet, mens en av fem (20 prosent) sier at etterspørselen akkurat dekkes av rammen. En interessant observasjon er at etterspørselen overstiger ressursene langt oftere i store enn i små kommuner.

Tabell 4.24: Hvordan er etterspørselen generelt etter tilskuddene? Tilskudd til etablering. Prosent.

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Større enn rammen	63	28	72	79
Dekkes akkurat av rammen	17	24	17	13
Mindre enn rammen	20	48	11	9
Total	100	100	100	100
N	174	46	72	56

Ser vi på tilpasningstilskudd, er det halvparten som rapporterer at etterspørselen er større enn rammen, mens en fjerdedel oppgir at etterspørselen er mindre enn rammen. Her er forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse relativt beskjedne.

Tabell 4.25: Hvordan er etterspørselen generelt etter tilskuddene? Tilskudd til tilpasning. Prosent.

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Større enn rammen	50	48	57	43
Dekkes akkurat av rammen	27	28	27	26
Mindre enn rammen	23	24	17	32
Total	100	100	100	100
N	195	58	83	54

Dersom etterspørselen er større enn de midler en har til rådighet, er én mulighet å søke Husbanken om ekstra midler. Vi spurte kommunene om de noen gang i perioden 1998-2001 hadde søkt Husbanken om ekstra midler for videretildeling pga oppbrukt kvote.

Når det gjelder boligtilskudd til etablering så er det i alt én av tre kommuner (32 prosent) som har søkt om ekstra midler. Og vi ser at små kommuner har søkt om ekstra midler sjeldnest, og middels store har gjort det oftest.

Av de kommunene som har svart at etterspørselen er større enn rammen er det nær halvparten (48 prosent, tabell ikke vist) som har søkt om ekstra midler.

Tabell 4.26: Har kommunen noen gang i perioden 1998-2001 søkt Husbanken om ekstra midler for videretildeling pga oppbrukt kvote? Boligtilskudd til etablering.

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Ja	32	14	42	36
Nei	68	86	58	64
Total	100	100	100	100
N	179	49	74	56

Ser vi på tilpasningstilskuddet er det en tilsvarende tendens. I alt er det én av seks kommuner (17 prosent) som har søkt om ekstra midler. Det er de mellomstore kommunene som har søkt om ekstra midler oftest.

Av de kommunene som har svart at etterspørselen er større enn rammen er det hver tredje (31 prosent, tabell ikke vist) som har søkt om ekstra midler.

Tabell 4.27: Har kommunen noen gang i perioden 1998-2001 søkt Husbanken om ekstra midler for videretildeling pga oppbrukt kvote? Boligtilskudd til tilpasning.

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Ja	17	13	21	15
Nei	83	87	79	85
Total	100	100	100	100
N	156	56	77	53

Vi stilte et spørsmål om nærmere årsaker til kommunens avslag på søknader om boligtilskudd, og ba kommunene om å oppgi hvor hyppig ulike (på forhånd oppgitte) avslagsgrunner er.

Den avslagsgrunn som oftest blir oppgitt som en hyppig årsak når det gjelder søknad om etableringstilskudd, er at søkerne har for høy inntekt eller formue (36 prosent). En annen fremtredende avslagsgrunn er at rammen for tildeling er for knapp (28 prosent svarer ”hyppig”). Men vi ser samtidig at en stor andel kommuner oppgir som årsak at søkeren har for liten betalingsevne, 12 prosent av

kommunene oppgir dette som en hyppig årsak og 59 prosent oppgir at det skjer av og til. At prosjektene er mangelfullt dokumentert eller at planene er for dårlige oppgis sjelden som avslagsgrunn. Det er også få kommuner som oppgir at søkerne ikke har behov for tilpasningen eller at kommunen har begrenset saksbehandlingskapasitet som avslagsgrunn.

En fordeling etter kommunestørrelse (tabell ikke vist), viser at store kommuner oppgir de fleste områder som *hyppig* avslagsgrunn oftere enn små kommuner, blant annet at rammen for tildeling er for knapp. En forklaring på dette er trolig at små kommuner totalt sett har færre avslag enn store kommuner, slik vi tidligere har sett, og at "hyppig" dermed er et mindre relevant svar for disse kommunene.

Tabell 4.28: Hva vurderer du som de viktigste årsakene til kommunens avslag på søknader om boligtilskudd? Etableringstilskudd. Prosent.

	Hyppig	Av og til	Sjelden/ aldri	Total	N
Rammen for tildeling er for knapp	28	41	31	100	148
Prosjektene er for dyre	9	53	38	100	142
Søkeren har for liten betalingsevne	12	57	32	100	146
Prosjektene ligger utenfor ordningens formål	13	51	36	100	149
Prosjektene er mangelfullt dokumentert	2	30	68	100	141
Prosjektene/utbedringsplanene er for dårlig	1	29	70	100	132
Søkerne har for høy inntekt/formue	36	53	11	100	154
Søkerne har ikke behov for tilpasningen	2	27	71	100	123
Begrenset saksbehandlingskapasitet	2	2	96	100	134
Mangelfull avklaring fra trygdekontor/ hjelpemiddelsentral for å få hele prosjektet gjennomført	-	6	94	100	131
Annet	11	33	56	100	9

Dersom vi går over til tilpasningstilskuddet, står også her høy inntekt eller formue hos søkeren og at kommunens ramme for tildeling er for knapp frem som viktige årsaker til avslag. Søkerens betalingsevne spiller imidlertid mindre rolle sammenlignet med avslagsgrunnene til etableringstilskuddet.

Dersom en ser på kommuner av ulik størrelse når det gjelder avslagsgrunner på søknader om tilpasningstilskudd (tabell ikke vist), så er det faktisk her en tendens til at små kommuner oftere enn store kommuner oppgir at rammen for tildeling er for knapp som hyppig årsak til avslag. Derimot er det en tendens til at store kommuner oftere oppgir at prosjektene ligger utenfor ordningens formål, og at søkerne har for høy inntekt/formue.

Tabell 4.29: Hva vurderer du som de viktigste årsakene til kommunens avslag på søknader om boligtilskudd? Tilpasningstilskudd. Prosent.

	Hyppig	Av og til	Sjelden/ aldri	Total	N
Rammen for tildeling er for knapp	25	36	39	100	178
Prosjektene er for dyre	2	42	56	100	168
Søkeren har for liten betalingsevne	2	25	73	100	169
Prosjektene ligger utenfor ordningens formål	11	63	26	100	182
Prosjektene er mangelfullt dokumentert	4	33	63	100	167
Prosjektene/utbedringsplanene er for dårlig	2	36	62	100	169
Søkerne har for høy inntekt/formue	36	56	8	100	187
Søkerne har ikke behov for tilpasningen	2	32	66	100	170
Begrenset saksbehandlingskapasitet	1	2	97	100	169
Mangelfull avklaring fra trygdekontor/ hjelpemiddelsentral for å få hele prosjektet gjennomført	-	6	94	100	166
Annet	9	18	73	100	11

4.1.8 Vurdering av ordningen som tiltak for funksjonshemmede

Hvordan vurderer kommunene boligtilskuddsordningen som tiltak for å dekke funksjonshemmedes behov? Vi ba saksbehandleren oppgi sin oppfatning om hvorvidt ordningen, slik den er utformet fra sentralt hold, er for å løse behovene til ulike grupper.

De grupper som peker seg ut når det gjelder etableringstilskuddet, er særlig fysisk funksjonshemmede, sosialt vanskeligstilte og utviklingshemmede. Relativt mange (ca en av fem) kommuner oppgir at ordningen er svært godt egnet for disse grupper og det er få kommuner som oppgir at ordningen er lite egnet. Flyktninger og eldre er de grupper som etableringstilskuddet etter kommunenes oppfatning er minst egnet for.

Tabell 4.30: Etableringstilskuddet: Etter din oppfatning – hvor godt/dårlig egnet er ordningen slik den er utformet fra sentralt hold for å løse behovene til ulike grupper? Prosent.

	Svært godt egnet	Godt egnet	Lite egnet	Svært lite egnet	Total	N
Fysisk funksjonshemmede	21	72	7	-	100	184
Personer med psykiske lidelser	16	65	17	2	100	179
Utviklingshemmede	18	71	10	1	100	177
Unge i etableringsfasen	17	60	20	4	100	184
Sosialt vanskeligstilte	19	71	9	1	100	183
Familier med funksjonshemmet barn	17	65	18	1	100	177
Flyktninger	11	65	23	1	100	163
Eldre	7	57	31	4	100	169
Andre grupper	-	58	25	17	100	12

Dersom vi skiller mellom kommuner av ulik størrelse, finner vi at store kommuner oftest mener at ordningen er svært egnet for funksjonshemmede (fysisk funksjonshemmede, familier med funksjonshemmet barn, utviklingshemmede), mens små kommuner oftest mener at ordningene er svært godt egnet til sosialt vanskeligstilte, unge i etableringsfasen og familier med funksjonshemmet barn.

Mellomstore kommuner skiller seg ut med en lav score på samtlige svarkategorier.

Tabell 4.31: Etableringstilskuddet: Etter din oppfatning – hvor godt/dårlig egnet er ordningen slik den er utformet fra sentralt hold for å løse behovene til ulike grupper? Prosentandel som har svart ”svært godt egnet” etter kommunestørrelse.

	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Fysisk funksjonshemmede	18	16	29
Personer med psykiske lidelser	17	10	22
Utviklingshemmede	19	13	24
Unge i etableringsfasen	23	9	22
Sosialt vanskeligstilte	25	16	19
Familier med funksjonshemmet barn	23	4	28
Flyktninger	10	6	18
Eldre	11	2	11
N	50	76	58

Når det gjelder tilpasningstilskuddet er det eldre generelt, eldre funksjonshemmede (over 60) og fysisk funksjonshemmede som skiller seg ut som de grupper kommunene mener ordningene er best egnet for. Derneft kommer familier med funksjonshemmede barn. I følge kommunene er ordningen minst egnet for flyktninger.

Tabell 4.32: Tilpasningstilskuddet: Etter din oppfatning – hvor godt/dårlig egnet er ordningen slik den er utformet fra sentralt hold for å løse behovene til ulike grupper? Prosent.

	Svært godt egnet	Godt egnet	Lite egnet	Svært lite egnet	Total	N
Eldre (over 60 år)	29	65	7	-	100	199
Eldre funksjonshemmede (over 60 år)	32	62	6	-	100	200
Fysisk funksjonshemmede u/60 år	24	67	9	-	100	196
Psykiske lidelser u/60 år	15	57	26	2	100	190
Utviklingshemmede u/60 år	19	66	14	1	100	188
Sosialt vanskeligstilte	16	67	16	1	100	194
Familier med funksjonsh. barn	21	63	16	-	100	189
Flyktninger	8	57	32	2	10	167
Andre	-	62	31	8	100	13

Kommuner av ulik størrelse er forholdsvis like når det gjelder hvilken gruppe de prioriterer høyest, nemlig eldre funksjonshemmede og eldre. Store kommuner ser imidlertid ut til å i større grad enn andre kommuner å vurdere ordningen som egnet for unge fysisk funksjonshemmede (under 60 år) og utviklingshemmede enn det middels store og små kommuner gjør. Vi ser at mellomstore kommuner har en relativt lav score på samtlige grupper.

Tabell 4.33: Tilpasningstilskuddet: Etter din oppfatning – hvor godt/dårlig egnet er ordningen slik den er utformet fra sentralt hold for å løse behovene til ulike grupper? Prosentandel som har svart ”svært godt egnet” etter kommunestørrelse.

	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Eldre (over 60 år)	26	25	37
Eldre funksjonshemmede (over 60 år)	32	25	41
Fysisk funksjonshemmede u/60 år	22	17	36
Psyriske lidelser u/60 år	19	6	24
Utviklingshemmede u/60 år	19	9	31
Sosialt vanskeligstilte	19	11	20
Familier med funksjonsh. barn	22	11	32
Flyktninger	10	4	12
N	55	85	59

Vi stilte kommunene et mer konkret oppfølgingsspørsmål, om det er brukergrupper med behov som faller utenfor på grunn av regelverket. Spørsmålet skiller ikke mellom de tre tilskuddstypene men er stilt som et generelt spørsmål.

Nærmere en av seks kommuner (14 prosent) svarer at det er brukergrupper som faller utenfor på grunn av regelverket, mens vel halvparten (52 prosent) svarer at de ikke vet. Det er det store kommunene som oftest svarer at det er brukergrupper med behov som faller utenfor.

Kommunene ble også bedt om å spesifisere hvilke brukergrupper dette gjaldt. Her oppgir kommunene svært ofte at det gjelder unge, blant annet unge i etableringsfasen. Andre svar er enslige forsørgere med høy inntekt, uføretrygdete med lav inntekt, økonomisk vanskeligstilte. Noen kommuner oppgir også at det gjelder ”formuende” eller søkere med god økonomi, ”de som ligger over inntekts- og formuesgrensene”. Ut fra disse svarene synes altså den økonomiske behovsprøvingen å være et problem for en del kommuner. De synes heller ikke å oppleve regelverket som særlig problematisk når det gjelder funksjonshemmede.

Tabell 4.34: Er det brukergrupper som faller utenfor på grunn av regelverket? Prosent.

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Ja	14	10	12	19
Nei	35	31	28	48
Vet ikke	52	59	60	33
Total	100	100	100	100
N	199	58	83	58

Når vi spør kommunene om hva de mener som kan gjøres for å gjøre boligtilskuddsordningen generelt bedre egnet for funksjonshemmede, kommer økte bevilgninger til Husbanken og økt tilskuddsramme til kommunen på førsteplass. Tre av fire kommuner svarer at disse to tiltakene vil ha stor betydning (hhv 71 og 74 prosent). Dessuten vektlegges mulighet for høyere tilskuddsutmåling av mange (65 prosent svarer at det vil ha stor betydning).

Det er relativt mange kommuner som svarer at det å la kommunene overta tildelingen er av stor betydning (36 prosent). Imidlertid synes dette å være et punkt hvor kommunene er ganske uenige, da 42 prosent også oppgir at det er av lite eller ingen betydning. Bare en av ti kommuner (10 prosent) mener det vil være en fordel om Husbanken overtar tildelingen.

Bedre informasjon til brukerne er også noe kommunene mener vil være viktig. 45 prosent svarer at bedre informasjon vil ha stor betydning.

En av fire kommuner (23 prosent) mener at øremerkede bevilgninger til funksjonshemmede vil ha stor betydning, mens en av tre (32 prosent) mener at det ikke vil spille noen rolle.

Tabell 4.35: Hva kan etter din mening gjøres for å gjøre boligtilskuddsordningen bedre egnet for funksjonshemmede? Prosent.

	Stor betydning	Noe betydning	Lite/ingen betydning	Total	N
Økte bevilgninger til Husbanken	71	24	5	100	189
Økt tilskuddsramme til kommunen	74	23	3	100	192
Mulighet for høyere tilskuddsutmåling pr tilskudd	65	27	9	100	189
Andre tildelingskriterier for rammen til kommunen	20	49	31	100	175
Mindre streng økonomisk behovsprøving	24	54	22	100	189
Øremerkede bevilgninger til funksjonshemmede	23	45	32	100	182
Husbanken overtar tildelingen	10	7	83	100	177
Kommunen overtar tildelingen	36	22	42	100	157
Bedre informasjon til potensielle brukere	45	45	10	100	185

Små kommuner er de som har minst tro på økte bevilgninger til Husbanken eller økt tilskuddsramme til kommunen. Sammen med mellomstore kommuner synes de imidlertid å ha større tro på øremerkede bevilgninger til funksjonshemmede, samt at Husbanken overtar tildelingen. Det er interessant å se forskjellen i synet på betydningen av at kommunen overtar tildelingen. Store kommuner mener klart at dette vil gjøre ordningen bedre for funksjonshemmede, mens små kommuner heller i retning av at dette ikke vil ha noen betydning. Store kommuner mener oftest at informasjon vil være et viktig tiltak.

Tabell 4.36: Hva kan etter din mening gjøres for å gjøre boligtilskuddsordningen bedre egnet for funksjonshemmede? Prosentandel som svarte "stor betydning" etter kommunestørrelse.

	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Økte bevilgninger til Husbanken	60	74	78
Økt tilskuddsramme til kommunen	62	75	83
Mulighet for høyere tilskuddsutmåling pr tilskudd	64	64	66
Andre tildelingskriterier for rammen til kommunen	22	14	25
Mindre streng økonomisk behovsprøving	21	28	21
Øremerkede bevilgninger til funksjonshemmede	25	25	19
Husbanken overtar tildelingen	16	10	4
Kommunen overtar tildelingen	18	32	57
Bedre informasjon til potensielle brukere	36	44	55
N	50	81	58

Om lag halvparten av kommunene (51 prosent) oppgir at det eksisterer store eller noen udekkede behov for etableringstilskudd blant funksjonshemmede i kommunen, og nær like mange (48 prosent) oppgir at det eksisterer udekkede behov for tilpasningstilskudd. En av fem (19 prosent) av kommunene oppgir at det eksisterer udekkede behov for prosjekteringstilskudd (47 prosent har svart vet ikke).

Vi ser at ganske mange kommuner (fra 21 – 48 prosent) ikke har kjennskap til behovene for boligtilskudd blant funksjonshemmede i kommunen.

Tabell 4.37: Eksisterer det udekkede behov for boligtilskudd blant funksjonshemmede i kommunen? Prosent.

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
Store udekkede behov	15	13	3
Noen udekkede behov	36	35	16
Få udekkede behov	17	22	16
Ingen udekkede behov	9	8	16
Vet ikke	24	21	48
Total	100	100	100
N	192	201	148

Langt flere store enn små kommuner oppgir at det eksisterer udekkede behov for etableringstilskudd. Når det gjelder tilpasningstilskudd synes forskjellene å være mindre, men samtidig er det slik at små kommuner langt oftere enn store kommuner oppgir at de har *store* udekkede behov (fremkommer ikke av tabellen da de to kategoriene er slått sammen). Også når det gjelder prosjekteringstilskudd er det de største kommunene som oftest oppgir å ha udekkede behov. Små kommuner svarer derimot oftere at de ikke vet om det eksisterer udekkede behov.

Tabell 4.38: Eksisterer det udekkede behov for boligtilskudd blant funksjonshemmede i kommunen? Prosentandel som har svart ”store” eller ”noen” udekkede behov, etter kommunestørrelse.

	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Etablering	30	51	68
Tilpasning	42	49	53
Prosjektering	10	17	29
N	41-59	58-84	49-59

Vi spurte kommunene om det er noen grupper som har fått høyere eller lavere prioritet i kommunens tildeling av boligtilskudd de siste fire årene. I om lag én av tre kommuner (30 prosent) er det grupper som har fått økt prioritet, mens det er grupper som har fått lavere prioritet i 10 prosent av kommunene.

Kommunene ble bedt om å spesifisere hvilke grupper dette gjaldt for hvert av de tre typene boligtilskudd. Følgende grupper hører med blant de som ofte oppgis med økt prioritet under tilpasningstilskuddet: funksjonshemmede, fysisk funksjonshemmede, eldre, eldre funksjonshemmede, sosialt vanskeligstilte. For etableringstilskuddet er svarene ofte: familier med funksjonshemmet barn, unge i etableringsfasen, unge funksjonshemmede, funksjonshemmede, sosialt vanskeligstilte, personer med psykiske lidelser. For prosjekteringstilskuddet er svarene færre, men her oppgis eldre, funksjonshemmede/fysisk funksjonshemmede oftest.

Kommunene oppgir følgende grupper som lavere prioritert de siste fire årene: For tilpasningstilskuddet oppgis ofte eldre (eldre med god økonomi, "friske" eldre, eldre som søker om mindre utbedringer), sosialt vanskeligstilte, unge i etableringsfasen. For etableringstilskuddet er svarene sosialt vanskeligstilte, økonomisk vanskeligstilte, og unge i etableringsfasen.

Tabell 4.39: Er det noen grupper som kan sies å ha fått økt/lavere prioritet i kommunens tildeling av boligtilskudd de siste 4 årene? Prosent

	Økt prioritet	Lavere prioritet
Ja	30	10
Nei	70	90
Total	100	100
N	195	192

Et interessant spørsmål vil være hvordan kommunene vurderer ulike andre tiltak som løsninger på funksjonshemmedes boligbehov. Vi ba saksbehandleren ta stilling til noen løsninger som vi antar vil kunne være aktuelle alternativer i kommunenes løsningsrepertoar.

Det alternativet som ses som mest aktuelt av de alternativene vi oppgav, er omsorgsbolig, trygdebolig og lignende. Her svarer én av tre kommuner (32 prosent) at det ofte kan være et bedre alternativ, og legger vi til de som har svart "av og til", er det ni av ti kommuner som ser på dette som er bedre alternativ (91 prosent). Omsorgsboliger synes altså å bli oppfattet som en svært aktuell boligløsning for funksjonshemmede fra kommunenes side. Kommunal utleiebolig og bostøtte er også løsninger som kommunene relativt ofte ser som bedre

alternativer. Sykehjem og å skaffe finansiering selv ses som de dårligste alternativene av de som er oppgitt.

Det er ikke noen systematiske forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse i dette spørsmålet, bortsett fra at små kommuner oftere har svart ”vet ikke” enn større kommuner.

Tabell 4.40: Hvordan ser du på følgende løsninger som alternativ til boligtilskuddet når det gjelder funksjonshemmedes behov? Prosent

	Omsorgsbolig, trygdebolig og lignende	Kommunal utleiebolig	Bostøtte	Skaffe finansiering selv	Sykehjem
Kan ofte være et bedre alternativ	32	14	22	2	2
Kan av og til være et bedre alternativ	59	49	32	16	18
Vil sjelden være et bedre alternativ	5	30	30	66	60
Vet ikke	5	6	16	15	21
Total	100	100	100	100	100
N	201	194	189	184	187

4.1.9 Vurdering av boligtilskuddet i forhold til ulike målsetninger

Hvordan vurderer kommunene boligtilskuddordningen i forhold til det som kan sies å være sentrale boligpolitiske målsetninger? Vi ba kommunene oppgi hvor egnet de oppfattet ordningen å være når det gjelder seks ulike målsetninger. Spørsmålet ble stilt separat for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet.

Kommunene oppfatter etableringstilskuddet som mest egnet i forhold til målsetningen å få etablere seg i en egen bolig. 57 prosent av kommunene mener at ordningen er svært egnet til dette. Svært mange kommuner (51 prosent) mener dessuten at ordningen er svært egnet for å oppnå en bolig en kan greie økonomisk. Færrest er av den formening at etableringstilskuddet er velegnet i forhold til en målsetning om å kunne bo lengre i eget hjem eller til å øke valgfriheten i boligmarkedet.

Ser vi på kommuner av ulik størrelse, er det forholdsvis små systematiske forskjeller (tabell ikke vist), bortsett fra når det gjelder målsetningen om å få en bolig en kan greie økonomisk. Her er det en klar tendens til at til større kommunen er, dess mer tilbøyelig er en til å mene at etableringstilskuddet egner seg for å kunne skaffe seg en bolig en kan greie økonomisk.

Tabell 4.41: Hvordan mener du etableringstilskuddet fungerer i dag i forhold til følgende målsetninger? Prosent.

	Svært egnet	Egnet	Mindre egnet	Vet ikke	Total	N
Å kunne bo lengre i eget hjem	26	30	32	13	100	188
Å få etablere seg i egen bolig	57	39	2	2	100	191
Å øke muligheten for å klare seg selv	40	51	6	4	100	190
Å få en mer egnet bolig	31	56	7	6	100	192
Å øke valgfriheten på boligmarkedet	16	42	32	10	100	189
Å få en bolig en kan greie økonomisk	51	42	4	3	100	191

Ser vi på tilpasningstilskuddet er kommunene av den oppfatning at ordningen først og fremst tjener målsetningen om å kunne bo lengre i eget hjem (62 prosent mener den er svært egnet til dette), dernest å få en mer egnet bolig (41 prosent) og å øke muligheten for å klare seg selv (38 prosent). Til sammen halvparten (52 prosent) mener ordningen er egnet eller svært egnet til å oppnå en bolig en kan greie økonomisk.

Det er små forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse på dette spørsmålet.

Tabell 4.41: Hvordan mener du tilpasningstilskuddet fungerer i dag i forhold til følgende målsetninger? Prosent.

	Svært egnet	Egnet	Mindre egnet	Vet ikke	Total	N
Å kunne bo lengre i eget hjem	62	36	2	1	100	204
Å få etablere seg i egen bolig	10	31	55	4	100	195
Å øke muligheten for å klare seg selv	38	55	6	2	100	202
Å få en mer egnet bolig	41	54	4	1	100	202
Å øke valgfriheten på boligmarkedet	6	21	58	15	100	196
Å få en bolig en kan greie økonomisk	12	40	38	11	100	196

4.1.10 Vurdering av nytten for funksjonshemmede

Vi skal nå se hvordan kommunene vurderer nytten av tilskuddene for funksjonshemmede selv. Spørsmålsformuleringen lød: "Hvordan vurderer du nytteverdien av tilskuddene for funksjonshemmede?". Vi hadde oppgitt åtte svaralternativer. Kommunene ble bedt om å svare separat for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet.

Etter kommunenes oppfatning er den viktigste nytteverdien av etablerings-tilskuddet at brukerne får en enklere hverdag, at brukerne blir mer selvhjulpne, og at brukeren kan bli boende lenger i boligen. Om lag halvparten (55, 51 og 49 prosent) har svart at funksjonshemmede har stor nytte av tilskuddet i så måte. Dette er forhold av en relativt generell karakter. Dersom vi ser på mer konkrete forhold, som mobilitet i boligen og det å komme seg ut av boligen, er det betraktelig færre som mener tilskuddet har stor nytte for brukeren (hhv 40 og 31 prosent). Lavest nytte oppgis for offentlig hjelpepersonale sin arbeidssituasjon og brukernes behov for offentlig hjelp.

Tabell 4.42: Hvordan vil du vurdere nytteverdien av tilskuddene for funksjonshemmede? Etableringstilskuddet. Prosent.

	Stor	Middels	Liten	Total	N
Brukerne får en enklere hverdag	55	38	7	100	175
Brukerne blir mer selvhjulpne	51	40	9	100	169
Brukernes mobilitet i boligen øker	40	43	17	100	163
Brukerne kommer lettere ut av boligen	31	44	25	100	159
De offentlige hjelperne får en enklere arbeidssituasjon	19	45	36	100	159
Brukerne får mindre behov for offentlig hjelp	19	53	28	100	159
Brukeren kan bli boende lengre i boligen	49	36	15	100	162
Behovet for institusjonsplass reduseres	35	42	24	100	156

Når det gjelder tilpasningstilskuddet vurderes nytteverdien som stor på mange av de oppgitte områdene. Tre av fire kommuner oppgir nytten som stor med tanke på å gi brukerne en enklere hverdag (74 prosent), at brukerne blir mer selvhjulpne (75 prosent), øke brukernes mobilitet i boligen (76 prosent), og at brukeren kan bli boende lengre i boligen (74 prosent). Lavest nytte vurderes tilskuddet å ha med hensyn til brukernes behov for offentlig hjelp (19 prosent) og de offentlige hjelpernes arbeidssituasjon (35 prosent). Her er det ingen nevneverdige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse.

Tabell 4.43: Hvordan vil du vurdere nytteverdien av tilskuddene for funksjonshemmede? Tilpasningstilskuddet. Prosent.

	Stor	Middels	Liten	Total	N
Brukerne får en enklere hverdag	74	26	1	100	188
Brukerne blir mer selvhjulpne	75	25	-	100	183
Brukernes mobilitet i boligen øker	76	22	2	100	185
Brukerne kommer lettere ut av boligen	54	39	7	100	182
De offentlige hjelperne får en enklere arbeidssituasjon	35	50	16	100	184
Brukerne får mindre behov for offentlig hjelp	19	64	17	100	178
Brukeren kan bli boende lengre i boligen	74	25	1	100	189
Behovet for institusjonsplass reduseres	47	47	6	100	178

4.1.11 Informasjon om ordningen og søkeprosessen

Etterspørselen etter boligtilskudd kan blant annet antas å ha sammenheng med informasjonsspredning fra kommunene. Informasjonsformidlingen kan skje på ulike måter, for eksempel gjennom mer generelle tiltak, som annonser i aviser og informasjonssider på internett, og gjennom mer målrettede tiltak, som informasjonsskriv til bestemte målgrupper eller at offentlige ansatte informerer der de antar at det eksisterer et behov.

De to vanligste informasjonskanalene for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet er annonsering gjennom lokalpressen og formidling av offentlig ansatte. Henholdsvis 54 (etableringstilskuddet) og 67 (tilpasningstilskuddet) prosent av kommunene informerer gjennom lokalpressen, og hhv 49 og 50 prosent sprer informasjon gjennom offentlig ansatte. Om lag hver tredje kommune informerer gjennom internett. Når det gjelder prosjekteringstilskuddet ser vi at kommunene i mindre grad har systematiske informasjonstiltak; her er formidling gjennom offentlig ansatt det mest vanlige (29 prosent).

Om lag en av seks kommuner svarer at de ikke har utarbeidet noen informasjonstiltak.

Tabell 4.44: På hvilke måter informerer kommunen om mulighetene til å få tilskudd? Prosent

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
Gjennom lokalpressen	54	67	13
Egne informasjonsskriv til innbyggerne generelt	23	26	7
Egne informasjonsskriv til bestemte målgrupper	5	6	2
Informasjon formidles av offentlig ansatte	49	50	29
Gjennom internett	30	33	16
Gjennom funksjonshemmedes lag/foreninger	10	12	6
Har ikke utarbeidet informasjonstiltak	15	12	16
Annet	8	7	3
N	207	207	207

Informasjonstiltakene varierer noe mellom små og store kommuner. Små kommuner informerer oftere gjennom egne informasjonsskriv rettet mot innbyggerne generelt, mens store kommuner oftere informerer gjennom offentlig ansatte og gjennom internett. Da forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse er tilnærmet identisk for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet, presenteres kun fordelingen for etableringstilskuddet.

Tabell 4.45: På hvilke måter informerer kommunen om mulighetene til å få tilskudd? Etter kommunestørrelse. Prosent

	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Gjennom lokalpressen	51	52	58
Egne informasjonsskriv til innbyggerne generelt	41	22	7
Egne informasjonsskriv til bestemte målgrupper	3	7	5
Informasjon formidles av offentlig ansatte	42	44	62
Gjennom internett	17	24	52
Gjennom funksjonshemmedes lag/foreninger	3	6	22
Har ikke utarbeidet informasjonstiltak	9	21	12
N	59	88	60

I hovedregel er det brukerne selv som tar initiativ til å søke om boligtilskudd. Om lag åtte av ti kommuner svarer at det er brukeren selv som oftest står bak initiativet både når det gjelder etableringstilskudd og tilpasningstilskudd. Det er færre som har svart på spørsmålet når det gjelder prosjekteringstilskuddet, men av de som har

svart kan vi se at brukerne selv er mindre vanlig som initiativstaker sammenlignet med offentlig ansatte.

Tabell 4.46: Hvem står oftest bak et initiativ om å søke om tilskudd? Prosent.

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
Brukeren selv	83	81	29
Pårørende	14	30	9
Offentlig ansatte	23	29	28
N	207	207	207

Om lag fire av ti kommuner mener at etableringstilskuddet (42 prosent) er godt egnet for brukermedvirkning, når det gjelder tilpasningstilskuddet gjelder det fem av ti (47 prosent), mens tre av ti (30 prosent) mener prosjekteringstilskuddet er godt egnet. Svært mange har svart at de ikke vet om tilskuddet er egnet for brukermedvirkning.

Tabell 4.47: Etter din vurdering, hvor godt egnet er boligtilskuddet for brukermedvirkning?

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
Godt egnet	42	47	30
Delvis egnet	34	32	28
Uegnet	4	3	4
Vet ikke	20	18	40
Total	100	100	100
N	178	186	135

Vi fulgte opp med et spørsmål om i hvilke faser kommunene legger størst vekt på brukermedvirkning. Kommunene ble bedt om å krysse av for inntil tre prioriterte alternativer under hver ordning. Tabellen viser hvor stor andel av kommunene som har krysset av på de ulike oppgitte alternativene. Når det gjelder prosjektering så er det relativt få kommuner som har fylt ut svar for denne ordningen, men svarfordelingen antyder likevel det relative forholdet mellom de ulike alternativene.

Brukermedvirkning synes å være vanligst når det gjelder diskusjoner av behov og utforming av søknaden. Det er også en del kommuner som legger vekt på brukermedvirkning når det gjelder utformingen tekniske løsninger, særlig når det gjelder tilpasningstilskuddet. En grunn til at andelen er en del lavere her, spesielt for etableringstilskuddet, kan være at det er andre enn saksbehandleren selv som er involvert i diskusjoner av de mer tekniske løsningsmuligheter, og ikke

nødvendigvis at kommunen legger liten vekt på brukermedvirkning på dette punktet. Her kan eventuelt ”brukermedvirkning” være overlatt til relasjonen mellom den enkelte bruker og den som skal utføre tilpasningen, for eksempel entreprenør.

Tabell 4.49: I hvilke faser legges det størst vekt på brukermedvirkning?

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
Fastslå behovet	79	85	44
Utforming av søknaden	67	65	29
Valg av saksbehandlerkompetanse	5	7	5
Diskusjon av utmåling	16	15	3
Diskusjon av tekniske løsninger	33	56	35
Diskusjon av fremdriftsplan	19	16	9
Teknisk gjennomføring	12	15	13
Annet	3	4	3
N	188	188	188

4.1.12 Om rolledelingen mellom kommunen og Husbanken

Vi skal nå se hva kommunene svarte på et sett spørsmål om blant annet kommunenes oppfatning av samarbeidet og rolledelingen mellom kommunene og Husbanken når det gjelder boligtilskuddet.

Kommunene ble først spurt hvordan de oppfatter retningslinjene fra Husbanken. En majoritet (81 prosent for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet og 68 prosent for prosjekteringstilskuddet) oppgir at de synes retningslinjene er ”passe”. En av ti kommuner mener retningslinjene er ”for vage” (hhv 11, 13 og 8 prosent). Kommunene synes oftere at retningslinjene er for vage enn at de er for detaljerte. Vi registrerer videre at det er en stor andel av kommunene (23 prosent) som ikke kjenner til retningslinjene for prosjektering (”vet ikke”).

Tabell 4.50: Hvordan oppfatter du retningslinjene fra Husbanken? Prosent

	Etablering	Tilpasning	Prosjektering
For detaljerte	6	4	1
Passe	81	81	68
For vage	11	13	8
Vet ikke	3	1	23
Total	100	100	100
N	199	204	168

Vi ba også saksbehandler om å ta stilling til ulike måter å organisere forvaltningen av boligtilskuddet på, mer presis når det gjelder hvem av kommunen og Husbanken som burde ha størst ansvar for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet.

For begge ordningene er det en klar tendens til at kommunene mener at boligtilskuddet fullt og helt bør være lagt til kommunen, men tendensen er tydeligst for tilpasningstilskuddet (72 prosent, mot 54 prosent for etableringstilskuddet). Ca to av tre kommuner (63 prosent) har svart at de mener rollefordelingen fungerer godt slik det er nå.

Tabell 4.51:Kryss av for følgende utsagn om måter å organisere forvaltningen av boligtilskuddet på. Prosent.

	Enig	Litt enig	Uenig	Vet ikke	Total	N
Etableringstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til Husbanken	17	12	63	7	100	180
Etableringstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til kommunen	54	16	21	9	100	180
Tilpasningstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til Husbanken	5	9	81	6	100	177
Tilpasningstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til kommunen	72	13	9	6	100	184
Det fungerer godt slik rolledelingen er nå	61	25	5	9	100	177

Det er de minste kommunene som oftest er tilhenger av å la Husbanken overta forvaltningen. Bare én av tre kommuner med under 3000 innbyggere mener etableringstilskuddet burde være lagt fullt og helt til kommunen, mot tre av fire av de største kommunene. Når det gjelder tilpasningstilskuddet er forskjellene betraktelig mindre.

Tabell 4.52:Kryss av for følgende utsagn om måter å organisere forvaltningen av boligtilskuddet på. Prosent. Andel ”Enig”

	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Etableringstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til Husbanken	28	19	5
Etableringstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til kommunen	33	51	76
Tilpasningstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til Husbanken	8	6	2
Tilpasningstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til kommunen	63	69	83
Det fungerer godt slik rolledelingen er nå	53	65	63
N	49	75	60

En kan anta at, særlig for de små kommunene, så vil manglende ressurser til å ivareta ordningene være en av grunnene til at enkelte ønsker at Husbanken overtar saksbehandlingen. Rapportering til Husbanken er én av de ekstraoppgaver det å forvalte ordningene vil innebære. Vi skal nå se hva kommunene har svart blant annet når det gjelder de ressursene som rapporteringen krever.

Én av fire kommuner er helt enig i at rapporteringen tar for mye tid og ressurser, og en tilsvarende andel mener rapporteringen er for detaljert. Samtidig merker vi oss at en tredjedel av kommunene også er uenig i disse påstandene, dvs det er ganske mange kommuner som ikke synes å mene at rapporteringen er for krevende.

Tabell 4.53: Ta stilling til følgende utsagn om rapporteringen til Husbanken. Prosent.

	Enig	Litt enig	Uenig	Vet ikke	Total	N
Rapporteringen tar for mye tid og ressurser	25	42	31	3	100	202
Rapporteringen er for detaljert	27	37	32	4	100	201

Små og store kommuner mener like ofte at rapporteringen tar for mye tid og ressurser eventuelt er for detaljert. De mellomstore kommunene skiller seg tydelig ut, da andelen som mener rapporteringen er et problem er klart lavest her.

Tabell 4.54: Ta stilling til følgende utsagn om rapporteringen til Husbanken. Prosent. Andel "enig".

	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Rapporteringen tar for mye tid og ressurser	33	13	33
Rapporteringen er for detaljert	30	23	30
N	58	84	60

Av neste tabell ser vi at 7 prosent av kommunene har opplevd gjentatte ganger at Husbankens søknadsbehandling har gitt et annet resultat enn deres egen anbefaling, mens hver fjerde kommune har opplevd dette en sjelden gang. Til sammen er det altså hver tredje kommune som har opplevd at Husbankens søknadsbehandling har gitt et annet utfall enn ens egen anbefaling.

Det er de mellomstore og store kommunene som oftest har opplevd at Husbanken har vurdert sakene annerledes enn dem selv. Dette kan nok delvis ses i

sammenheng med at små kommuner har færre saker enn middels store store kommuner.

Tabell 4.55: I boligtilskuddssaker som gjelder funksjonshemmede – har du opplevd at Husbankens søknadsbehandling har gitt et annet utfall enn kommunens anbefaling? Prosent

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Ja, flere ganger	7	7	8	6
Ja, en sjelden gang	25	15	30	29
Nei	68	78	62	65
Total	100	100	100	100
N	178	55	74	49

Bare én prosent av kommunene har opplevd samarbeidet med Husbanken som negativt. Fire av ti kommuner opplever samarbeidet som svært positivt, mens resten opplever det som positivt. Det er her en tydelig forskjell mellom kommuner av ulik størrelse; det er de store kommunene som er mest fornøyde med samarbeidet.

Tabell 4.56: Hvordan opplever du at det har vært å samarbeide med Husbanken?

	Alle	Under 3000 innbyggere	3000 – 9999 innbyggere	10 000 el flere innbyggere
Svært positivt	41	27	36	60
Positivt	57	66	63	38
Negativt	1	2	-	-
Vet ikke	2	5	1	2
Total	100	100	100	100
N	200	56	84	60

4.1.13 Oppsummering

Når en skal studere hvordan kommunene bruker boligtilskuddsordningen som tiltak for funksjonshemmede, er det viktig å skille mellom kommuner av ulik størrelse. Kommunestørrelse står som en indikator for viktige lokale rammevilkår som har betydning for forvaltningen av boligtilskuddet, blant annet egenskaper ved boligmarkedet og boligmassen, tomteressurser, antall brukere og kommunal organisering.

Saksbehandlingen av boligtilskuddet utføres som regel ved sosialkontoret i små kommuner, og ofte ved boligkontoret i store kommuner, noe som også gjenspeiles ved at saksbehandler i små kommuner ofte er en sosionom mens saksbehandler i store kommuner oftere er økonom. Det er ikke uventet små variasjoner mellom etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet når det gjelder hvor i organisasjonen kommunen legger disse.

Kommunene uttrykker en viss usikkerhet når det gjelder saksbehandling knyttet til funksjonshemmede. En av fire kommuner svarer at kompetansen kunne vært bedre når det gjelder behandling av søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede. Små kommuner opplever oftere enn store sin kompetanse som mangelfull. Kommunene oppgir videre at de ser ergoterapeut som den viktigste kompetansen i saksbehandlingen, selv om svært få av saksbehandlerne har slik utdanning. I mange kommuner synes det imidlertid å være slik at saksbehandler ofte samarbeider med ergoterapeut i saksbehandlingen.

Funksjonshemmede, og særlig fysisk funksjonshemmede, er den gruppen kommunene svarer at de prioriterer høyest når det gjelder boligtilskuddet. Når det gjelder etableringstilskuddet gjør store kommuner tydeligere prioriteringer mellom grupper enn de mindre kommuner gjør. Små og middels store kommuner prioriterer funksjonshemmede lavere og unge i etableringsfasen og sosialt vanskeligstilte høyere enn det store kommuner gjør.

Store kommuner har oftere utarbeidet egne retningslinjer for tildeling enn det små kommuner har, og det er også vanligere at de tildeler tilskuddene fortløpende enn det små kommuner gjør. Små kommuner er de som oftest har en egen søknadsfrist på tilskuddene.

Ikke uventet blir boligtilskuddet oftest kombinert med lån fra Husbanken. En betydelig andel oppgir også at tilskuddet har blitt brukt i kombinasjon med kommunale lån. En rekke kommuner svarer også at det har blitt brukt i kombinasjon med "andre lån", som viser seg stort sett å være private lån. Resultatene tyder imidlertid på at boligtilskuddet oftere inngår som del av en "finansieringspakke" i store kommuner enn i små, dvs. at det i små kommuner ofte synes å bli brukt alene som finansiering. Dette kan ha med forskjeller i boligpriser å gjøre, men også at store kommuner har bedre kjennskap eller ressurser til å utnytte de kombinasjonsmuligheter som eksisterer.

Kommunenes rapporteringer tyder på at avslagsprosenten er forholdsvis høy. I gjennomsnitt blir bortimot hver femte søknad om etableringstilskudd avslått¹². To av tre kommuner oppgir at etterspørselen etter etableringstilskudd er større enn rammen, mens halvparten oppgir at etterspørselen etter tilpasningstilskudd er større enn rammen. Mange kommuner, og særlig store kommuner for etableringstilskuddet, opplever altså et betydelig press mot ordningene, til tross for at de fleste kommuner i begrenset grad markedsfører ordningene aktivt. Vanligste avslagsgrunn er at søkerne har for høy inntekt/formue og at rammen for tildeling er for knapp. At disse avslagsgrunnene kommer høyt opp er for så vidt ikke overraskende. Mer interessant er det at forholdsvis mange kommuner også oppgir at søkeren har for liten betalingsevne som avslagsgrunn (men dette gjelder i mindre grad tilpasningstilskuddet). Svært få oppgir som avslagsgrunn at søkerne ikke har behov for tilpasningen, noe som kan tyde på at terskelen for å søke på ordningen er forholdsvis høy. Små kommuner oppgir oftere enn store at knappe tildelingsrammer er en avslagsgrunn for tilpasningstilskuddet.

Kommunene vurderer etableringstilskuddet som mest egnet til å løse behovene til fysisk funksjonshemmede, utviklingshemmede og sosialt vanskeligstilte. Små kommuner tenderer oftere enn store til å peke ut sosialt vanskeligstilte, mens store kommuner peker ut funksjonshemmede. Når det gjelder tilpasningstilskuddet skiller eldre generelt, eldre funksjonshemmede og fysisk funksjonshemmede seg ut i kommunenes vurderinger av ordningens egnethet, mens sosialt vanskeligstilte kommer noe lenger ned på listen.

Store kommuner oppgir langt oftere oftere enn små og middels store kommuner at det er brukergrupper med behov som faller utenfor på grunn av regelverket. Svært mange små kommuner svarer her at de ikke vet, noe som kan tyde på mindre oversikt over behov og/eller kjennskap til tilskuddsordningens regelverk. Om lag halvparten av kommunene oppgir at det eksisterer noen eller store udekkede behov for etableringstilskudd eller tilpasningstilskudd. Når det gjelder etableringstilskudd er dette tilfelle langt oftere i store enn i små kommuner.

Når vi spør kommunene om hva som kan gjøres for å gjøre boligtilskuddsordningen generelt bedre egnet for funksjonshemmede, kommer økte bevilgninger til Husbanken og økt tilskuddsramme til kommunen på førsteplass. Det er også relativt mange kommuner som svarer at det å la kommunene overta tildelingen er av stor betydning. Imidlertid synes dette å være et punkt hvor kommunene er ganske uenige, da mange også oppgir at det er av lite eller ingen

¹² Tallet samsvarer brukbart med Husbanens statistikk; her er avslagsprosenten for etableringstilskudd oppgitt å være 20 prosent (kommunerapport 1. halvår 2001); avslagsprosenten for tilpasningstilskudd synes å ligge noe høyere, 23 prosent (årsstatistikk 2000).

betydning. Store kommuner er de som fremhever oftest som en fordel at kommunene overtar tildelingen, men små kommuner oftest mener at det vil ha stor betydning at Husbanken overtar tildelingen. Små kommuner har større tro på øremerkede bevilgninger til funksjonshemmede enn det store kommuner har.

Når vi spør kommunene om hvordan de oppfatter boligtilskuddet i forhold til sentrale boligpolitiske målsetninger, kommer målsetningen å få etablere seg i en egen bolig høyest opp for etableringstilskuddet. 57 prosent av kommunene mener at ordningen er svært egnet til dette. Svært mange kommuner (51 prosent) mener også at ordningen er svært egnet for å oppnå en bolig en kan greie økonomisk. Legger vi også til de som mener ordningen er egnet, mener ni av ti kommuner (93 prosent) at ordningen fremmer denne målsetningen. Ser vi på tilpasningstilskuddet er kommunene av den oppfatning at ordningen først og fremst tjener målsetningen om å kunne bo lengre i eget hjem, dernest å få en mer egnet bolig, og å øke muligheten for å klare seg selv. Til sammen halvparten (52 prosent) mener ordningen er egnet eller svært egnet til å oppnå en bolig en kan greie økonomisk. Når det gjelder kommunenes relativt positive vurdering av boligtilskuddet i forhold til målsetningen om økonomi, er det interessant å merke seg kontrasten til brukernes svar, som vi skal se i kapittel 5.

Etter kommunenes oppfatning er den viktigste nytteverdien av tilskuddet at brukerne får en enklere hverdag, at brukerne blir mer selvhjulpne, og at brukeren kan bli boende lenger i boligen. Disse områdene kommer høyt opp for både tilpasnings- og etableringstilskuddet.

Kommunenes informasjonstiltak i forhold til etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet synes ikke å være spesielt offensive. Informasjonsspredning skjer i hovedsak gjennom annonsering i lokalpressen og formidling av offentlig ansatte. En del kommuner informerer også gjennom internett. Hver sjette kommune oppgir at de ikke har utarbeidet noen informasjonstiltak i det hele. Annonsering i lokalpressen er noe både store og små kommuner benytter seg av ofte. Ellers informerer store kommuner oftere enn små gjennom offentlig ansatte og internett.

Som hovedregel er det brukerne selv som tar initiativ til å søke om boligtilskudd. Bare om lag fire av ti kommuner mener tilskuddet er godt egnet for brukervedvirkning. Brukervedvirkning synes å være vanligst når det gjelder diskusjoner av behov og utforming av søknaden.

Når det gjelder samarbeidet og rolledelingen mellom regionkontorene og kommunene, er det langt flere av kommunene som mener at boligtilskuddet fullt og helt bør være lagt til kommunen enn det er som mener at det burde være lagt til

Husbanken (gjelder for begge ordningene, men det er tydeligst for tilpasningstilskuddet). Svært mange mener samtidig at det fungerer godt slik rolledelingen er i dag. Det er de minste kommunene som oftest er tilhenger av å la Husbanken overta forvaltningen. Nærmere en av fire kommuner mener at rapporteringen tar for mye tid og ressurser eller at rapporteringen er for detaljert, mens mange også mener at dette ikke er et problem. Ikke uventet er det de små kommunene som er mest negative på dette punktet. Så å si alle kommunene har opplevd samarbeidet med Husbanken som svært positivt eller positivt, og det er de store kommunene som er mest fornøyde.

REGIONKONTORENE

I dette avsnittet skal vi se boligpolitikken for funksjonshemmede mer generelt og boligtilskuddet fra regionkontorenes ståsted. Regionkontoret spiller på mange måter en mangfoldig rolle. På den ene siden representerer de Husbankens forlengede arm, og besitter således en ekspertise og spisskompetanse når det gjelder Husbankens ordninger. På den andre siden har de en bred utadrettet kontakt mot tilhørende kommuner, og har således et godt utgangspunkt for å ”se” de utfordringer og problemstillinger som kommunene står overfor i sin hverdag. Endelig har de også i en viss grad direktekontakt med brukere.

Det er gjennomført telefonintervjuer med ansatte i fem av Husbankens i alt seks regionale kontorer. Informantene er personer ved kontorene som har boligtilskuddet som del av sin virksomhet.

I intervjuene tok vi opp følgende tema:

- Regionkontorets kontakt og samarbeid med kommunene
- Kommunenes praksis på feltet sett fra regionkontorets ståsted
- Synspunkter på eksisterende tiltak og ordninger, hvor trykker skoen mest, hva burde vært satset mer på osv.

Nedenfor presenterer vi de funn knyttet til disse punktene som har utkrystallisert seg som sentrale.

4.1.14 Samarbeid og roller

Overfor kommunene har regionkontoret en tosidig rolle. På den ene siden representerer regionkontoret en ekspertise som kommunene kan benytte seg av. På den andre representerer de også tilsynsinstans i forhold til at midlene brukes i tråd med intensjonene. De fleste regionkontorene fremhever sin hospiteringsordning

(det at kommunale saksbehandlere kan komme på besøk en periode for å bli ”opplært” i hvordan ordningene fungerer) som et viktig tiltak. De har også regelmessige ”informasjonskorstog” som én kaller det, dvs. at representanter fra regionkontoret reiser omkring i kommunene og informerer om ordningene, og hva som eventuelt er nytt av året. Dette skjer som regel i forbindelse med de årlige bevilgningsbrev, hvor det ofte er lagt vekt på bestemte satsningsområder.

Den mer fortløpende kontakten mellom kommunene og regionkontoret handler ofte om såkalte ”tunge saker”, f. eks. der det kan være en sterkt handikappet person som har behov for betydelige spesialtilpasninger. Saker med barn og unge er også saker kommunene gjerne henvender seg til regionkontoret med. Her diskuterer gjerne den kommunale saksbehandler med regionkontoret hvilke mulige finansierings”pakker” som er aktuelle, og regionkontoret hører gjerne med kommunen hvilke ressurser de selv har, før de blir enige om hva de skal gjøre.

Regionkontorene fremstår som litt forskjellige når det gjelder hvordan rollen utformes. Ut fra de intervjuene vi har gjort synes det som om en kan skille mellom de som fokuserer på kontrollør- eller tilsynsaspektet, og de som fokuserer på en mer ”oppdragende” rolle. I oppdragerrelasjonen er et vesentlig aspekt en viss overbærenhet dersom normer brytes, eventuelt med påfølgende (og gjentatte) korrigeringer. Ett regionkontor mener for eksempel at kommunene ofte praktiserer saksbehandlingen av tilpasningstilskuddet ”feil”, f.eks. ved å gi tilskudd til legging av nytt tak og lignende. Men informanten innrømmer samtidig at slikt ofte kan ha sammenheng med at kommunen får henvendelse fra husholdninger med lav inntekt, hvor det er en vanskeligstilt familie med uføretrygdete, og hvor de rapporterer om et akutt behov for å få lagt nytt tak fordi det gamle lekker. Kommunene ser i slike tilfeller kanskje ingen annen råd enn å innvilge tilskudd. Hos noen regionkontor fremstilles kommunene mer som en ”broket skare” de ser det som sin oppgave å veilede, og regionkontoret fremviser en slags overbærenhet med at ikke alle kommunene greier å praktisere ordningen helt i tråd med retningslinjene. Ett regionkontor ser derfor aktiv opplæring og veiledning fra regionskontoret sin side som viktig. En slik oppdragerrolle kan muligens ofte være hensiktsmessig når det gjelder kommunenes behov, særlig fordi det synes å være hyppige endringer i hvem som innehar disse oppgavene i kommunene, i tillegg til stor gjennomtrekk i kommunene.

Det synes av og til å være glidende overganger mellom hva som er regionkontorets og hva som er kommunens oppgaver. Informanten ved et regionkontor sier f.eks. at ikke alle kommunene er like flinke til å gi viktige opplysninger knyttet til søknadene, for eksempel når det gjelder søkers økonomi, evne til å takle lån osv. Dette fører av og til til at Husbanken selv må gjøre noe av dette arbeidet. Dette kan

ha å gjøre med den kommunale organiseringen av sakene. I noen kommuner ligger det hos boligsosialt kontor, i andre sorterer det under teknisk etat. Informanten fra et annet regionkontor sier at det ikke er særlig ofte at det får henvendelser fra kommunene i forbindelse med deres saksbehandling. Derimot får de gjerne konkrete saker som de blir bedt om å ta seg av, for eksempel i saker der det er snakk om større handikap. Spørsmålet dreier seg gjerne om hvordan en skal få til å sy sammen en finansieringspakke til vedkommende. Ved et annet kontor sier informanten at en får *”utallige telefoner hver dag fra kommunene. (...) skulle ønske at mer kontakt gikk via mail og fax og at terskelen for å ringe var høyere.”*

4.1.15 Kommunal hverdag og praksis

Regionene omfatter kommuner som er ulike både når det gjelder innbyggertall, sider ved boligmarkedet, kultur og organisering. Det de fleste regionkontorene likevel ser som fellestrekk ved kommunene, er at de tilskuddsmidlene de rår over til viderefordeling fremstår som knappe. Et regionkontor trekker frem et eksempel der en liten kommune på 4000 innbyggere har en ramme på kr. 50 000,- å tildele som tilpasningstilskudd. Dersom en skal tildele beløp opp mot maksimalgrensen på kr. 20 000, blir det ikke mange å fordele det på, heter det. Ved et annet regionkontor sier informanten at det at midlene er så små, fører til at mange kommuner nesten ikke opplever det som bryet verdt å administrere tilskuddsordningen, selv om hovedinntrykket hans er at de fleste kommunene ønsker å beholde forvaltningen av ordningen selv. En konsekvens av dette er at saker ofte blir liggende og vente. En annen konsekvens, særlig i små kommuner, er at en begrenser annonseringen om ordningene og mulighet for å søke, f.eks. til én gang årlig. Informanten sier at kommuner som har begge ”pottene” (både tilpasning og utbedring) har en fordel ved at de har frihet til å overføre mellom pottene. Dette praktiseres visstnok ganske fritt og ofte av kommunene. Det at det er snakk om så begrensede midler er et stort problem for ordningene generelt, men også overfor funksjonshemmede mer spesielt, sier en informant - funksjonshemmede blir kasteballer mellom Husbanken og kommunene.

En informant påpeker at et problem i mange større kommuner er høye boligpriser – for høye for de fleste svakstilte, noe som faktisk kan bidra til at kommunene blir sittende med ubrukte midler. Retningslinjene sier jo maks 200 000 i inntekt (behovsprøving) per person (i tillegg kan hver av de øvrige husstandsmedlemmene hver ha inntil kr. 40 000). For eksempel i en kommune med høye boligpriser overstiger en gjerne denne inntektsgrensen – det er slik en ofte løser ”problemet” der, sier informanten.

Om kommunale retningslinjer og saksbehandling, sier informanten ved et av regionkontorene at han ikke kjenner til at kommunene har egne retningslinjer for tilskuddsordningen. Når det gjelder saksbehandlingen er det imidlertid stor variasjon mellom kommunene. Noen samler opp og behandler alle saker i "en smell" når de har fått tildelt rammen for året, mens andre behandler saker fortløpende. I små kommuner er det ofte slik at disse sakene kommer i tillegg til andre oppgaver – det blir ofte en bioppgave.

Et eksempel er en kommune hvor de fikk kjennskap til en mottaker som årlig hadde inntektsført kr. 20 000, og hvor det viste seg at disse midlene var "årlige" tilpasningstilskudd som vedkommende hadde fått fra kommunen. Noe av dette skyldes i følge informanten at kommunene fra tidligere har hatt en del praktiseringsregler som henger igjen i dagens praksis, selv om det er på kant med retningslinjene. Blant befolkningen i små kommuner ryktes det fort hvordan en kan bruke ordningene, og kommunale saksbehandlere har kanskje vanskelig å avslå forespørsler fra folk de kjenner, når disse samtidig henviser til at andre har fått innvilget tilskudd på samme grunnlag.

Ordningen er jo behovsprøvd, men det har i følge en av informantene ikke "gått helt inn" hos mange kommuner. I tillegg har kommunene ofte et ønske om å ikke være for strenge. For eksempel i en kommune sa de at de gir kr. 20 000 "til alle som søkte", fremfor å gi et høyere beløp til de som trengte det mest. *"Vi kan ikke gjøre annet enn å si fra til kommunene som ser bort fra behovsprøvingen, om at de ved neste korsvei er nødt til å behandle søknadene bedre, det vil si legge mer vekt på behovsprøvinga."*, sier informanten ved et annet regionskontor.

En informant sier at kommunene nok har en del vansker med å holde oversikt over forskjellen på etableringstilskudd og tilpasningstilskudd, ikke minst prosjekteringstilskudd. Derfor får også mange potensielle brukere feilinformasjon. En konsekvens er at det er de mest ressurssterke som vinner frem ifht ordningen, sier vedkommende. Når det gjelder "svake" brukere er ofte familie og bekjentskaper viktig. Kommunene driver i følge informanten ikke oppsøkende virksomhet, og det er jo ofte tilfeldig hva ansatte i hjemmetjenesten eller andre kommuneansatte (som legekontoret, fysioterapeut, ergoterapeut osv) vet/kan om muligheter. Derimot er f.eks. Hjelpemiddelsentralen god å ha, fordi disse ofte kommer i kontakt med brukere, og gjerne også kan informere om tilskuddsordninger. *"Er du funksjonshemmet og skal styre boligsaken din fra sykesenga så krever det svært mye."*

Ved et regionkontor mener informanten å se at mange kommuner forsøker å løse dilemmaet med små tilskudd og store behov gjennom å plassere unge

funksjonshemmede i omsorgsboliger, noe informanten er svært skeptisk til. Og andre utsetter avgjørelser ved å skaffe leieboliger eller lignende løsninger i stedet.

Mens ting før var spredt på ulike etater i de fleste kommunene, er informasjonen nå samlet i et "servicekontor" i mange kommuner. Enkelte kommuner, særlig små, sliter med dette, sier en informant. Som et eksempel nevnes én kommune med 4000 innbyggere og derav 400 ansatte i kommunal sektor. Når mange sitter på "hver sin tue" i en så liten kommune så er det ikke uproblematisk å redusere/rasjonalisere på arbeidsoppgaver. Dette er noe informanten har hørt om fra flere kommuner. Informanten erfarer imidlertid at særlig småkommuner ønsker at Husbanken behandler søknader om boligtilskudd. Da slipper kommuneansatte å behandle søknader til folk de kjenner og kan unngå å måtte ta upopulære avgjørelser/bli oppfattet som "håpløs".

På spørsmål om de kommunale saksbehandlernes kompetanse i saker knyttet til funksjonshemmede, svarer en informant at inntrykket i første rekke er variasjon. Hos noen kommuner står det bra til, og det er gjerne større kommuner som har etablert en egen boligveileder. Ellers har informanten erfart at kommunale ergoterapeuter er flinke til å benytte seg av Husbanken – de bruker Husbanken som et slags "kompetansesenter".

Informanten ved et av regionkontorene mener de kommunene som har det best fungerende systemet, er det som legger boligsakene til teknisk etat. Det aller beste ville være hvis en i tillegg hadde et krav om samarbeid over etatsgrensene, for eksempel med sosialkontoret. Informanten mener videre at de som har det dårligste resultatet er de som har lagt ansvaret til sosialsjefen i kommunen; *"det gir uheldige signaler"*, sier vedkommende *"- det at man trenger for eksempel tilpasningstilskudd skal jo helst ikke bety at man blir klient på sosialkontoret, men at man skal unngå å bli det."* Samtidig mener informanten at en må bli flinkere til å bruke bostøtteordningen, som jo er en rettighet dersom man har for høye boutgifter. Informanten fra et annet regionkontor mener at det er viktig at den kommunale saksbehandler for boligsaker har kontakt med pleie- og omsorgssektoren, fordi det gjerne er hjemmetjenesten som oppdager behovene først. Dette ville trolig være av størst betydning i små kommuner der en mangler boligveileder eller andre stabile representanter som kan bidra med søknader osv.

4.1.16 Politikken og ordningene - "flaskehalser" og forbedringspunkter

Et viktig tiltak i følge flere av informantene, er å jobbe bedre med informasjon. De fleste regionkontorene viser her store forhåpninger til kommunenes arbeid med boligsosiale handlingsplaner. Ved ett av kontorene har en også lagt inn som krav

for at kommunene skal få midler til videretildeling, at kommunen har oppstartet arbeid med en slik plan.

Behovet for bedre informasjonsflyt gjelder også internt i kommunene, sier det. En informant forteller at det ofte er tette skott mellom de ulike etatene i kommunene. Ulike etater (som sosialetat, teknisk etat, planetat, og økonomisk etat) tar seg av ulike biter av det totale boligpolitiske tiltaksapparat og –tilbud, og det er gjerne lite informasjonsutveksling, enn si samarbeid, mellom de ulike.

Informanten ved ett regionkontor mener at dersom en hadde gått over til å rapportere også om tildelingskriterier/ vedtak når det gjelder tilpasningstilskuddet (i dag rapporteres tildelt beløp), så kunne en ha fått endret litt på den gamle og litt ”løsslupne” praksisen som henger igjen i mange kommuner.

En informant fremhever at en svakhet ved dagens ordning er at det kan innebære stor forskjellsbehandling avhengig av hvilken kommune en bor i. Det er mange kommuner som ikke har etableringslån (kommunene er ikke pålagt å administrere denne), noe som kan innebære at funksjonshemmede som prøver å få finansiert seg en bolig heller ikke oppnår etableringstilskuddet. Dermed risikerer kanskje personen å måtte flytte til en annen kommune som har ordningen, for å få benyttet seg av disse godene.

Det blir også pekt på at hvor boligtilskuddet er lagt i den kommunale organisasjon har en del å si. Ved ett regionkontor sier informanten at mye avhenger av hvem det er i kommunen som behandler søknader om tilskudd. *”De som er interessert i boligpolitikk og boligfordeling klarer å få det til å fungere veldig godt, mens de som mener at boligpolitikk ikke er kommunens ansvar – de bruker harelabb på sakene. De kommunene som har et godt fungerende system legger disse sakene til teknisk etat – og da med krav om samarbeid over etatsgrensene, blant annet sosialkontoret. De som har det dårligste resultatet er de som har lagt ansvaret til sosialsjefen i kommunen.”*

En annen litt uheldig side ved dagens praksis som fremheves, er kommunenes praksis knyttet til det å sette av midler til tapsfond. Kommunene kan sette av inntil 20 % av potten til slike tapsfond. Kommuner kan således ha masse penger ”på bok” (over år), som står og forrenter seg til kommunens fordel, samtidig som det kan være funksjonshemmede eller andre som har udekkede behov for boligtilskudd eller etableringslån.

Det er en underutnyttelse av boligtilskuddsordningen i kommunene, sier informanten ved et av regionkontorene. Det fremkommer at dette handler om flere

ting: For det første fordi kommunene er opptatt av tapsrisiko. Det blir strenge kriterier for hvem som skal få lån. I de verste tilfeller har kommunene sendt søkeren til kredittvurdering i et kredittvurderingsforetak. Men det vil også ha sammenheng med boligpriser; når boligprisene er høye, så gir kommunene lite tilskudd.

Et regionkontor peker på at selve ordningene ikke har tatt høyde for endringer i realitetene. Funksjonshemmede skal jo ha tilpassede boliger. Men Husbanken er ikke oppdatert i forhold til virkeligheten, for eksempel i forhold til kostnadsnivået på tilpasning av bolig i dag, og i forhold til boligprisene mer generelt. I grunntrekk er ordningene dimensjonert ut fra boligmarked og priser som eksisterte for flere år tilbake, hevdes det. I tillegg fyller en på med oppgaver ”fra oven”, dvs. at politisk så legger en til grupper, for eksempel bostedsløse og flyktninger, som skal håndteres innenfor de samme rammer. Samtidig bidrar blant annet høye boligmarkedpriser til at det faktisk skapes enda flere flere vanskeligstilte. Regionkontoret antyder til og med at en grunn til at Husbanken sentralt ikke har oppdatert retningslinjene til dagens forhold nettopp er at de midler som bevilges politisk er begrenset.

Informanter fra flere regionkontor peker på prosjekteringstilskuddet som en viktig ordning. I 1992 ble prosjekteringsstøtten overtatt av Husbanken. Før det eksisterte det visstnok en ordning med ”distriktsarkitekt” for Husbanken. Distriktsarkitekten utførte enklere tegnearbeid for tilpasning, for eksempel løsninger for å få nødvendige rom på ett plan. Distriktsarkitekten ble så erstattet med prosjekteringstilskuddet. Men dette tilskuddet er lite kjent i kommunene, mener informanten. Etter hans oppfatning er det i tillegg alt for lite; det rommer om lag to dagers arkitektarbeid. Dvs. at det egner seg til å tegne små skisser. Han mener at dette tilskuddet absolutt burde vært oppgradert.

Flere informanter ved regionkontorene mener også at livsløpsboliger er et viktig tiltak fordi det gir en generell tilrettelegging. Et problem er imidlertid at ungdomsboliger ofte ikke planlegges med livsløpsstandard, i tillegg til at de ofte er for små i forhold til funksjonshemmedes behov.

”Kommunene burde få flere penger”, er det en som sier rett ut. Slik det er nå med små kvoter, er det fare for at folk blir avvist, sier informanten videre. I dag er det bare de mest handikappede som får, de ”tunge sakene”, sier vedkommende, samtidig som det ofte er de med ressurssterke foreldre og pårørende som har lettest for å vinne fram.

Men til dels forholder det seg på tilsvarende måte for kommunene. En informant forteller at det er de kommuner som har folk som kjenner til ordningene som får mest og vinner fram – i slike kommuner har en gjerne laget seg rutiner som gjør at en får tildelt maksimalt med midler. Prosjekteringstilskuddet er ikke behovsprøvd, og dersom en var flinkere til å bruke dette, ville det i følge informanten også hjelpe til at flere ble dradd inn i en prosess hvor de kunne se om/hva de har behov for og hvordan det eventuelt kan løses.

Samtidig er det også kommuner som ikke har brukt opp de midlene de disponerer. Dette viser betydningen av å ha en aktiv boligveileder med spillerom, i følge en av informantene.

Ved et regionkontor påpeker informanten at ”skjemaveldet” er en bøyg. Der hvor han tror det kan fungere best, er i de kommuner hvor boligveilederen sorterer under Helse- og sosial. Da er alt innenfor en og samme sektor og budsjett.

Informanten ved ett kontor mener at en nyttig idé kunne være *interkommunalt samarbeid*. Med dette kunne kommunene bygge opp og utnytte for eksempel kompetanse som vil være vanskelig å oppnå for enkeltkommuner, særlig små. En kunne for eksempel gå sammen om en veileder eller rådgiver når det gjelder boligsaker for funksjonshemmede.

Ved et annet kontor er en opptatt av hva omsorgsboligordningen har hatt å si for boligpolitikken for funksjonshemmede. Her kommer jo kr. 740 000 til gode for eldre personer. Funksjonshemmede får til sammenligning langt mindre gjennom boligtilskuddet. Når Husbanken var ute i kommunene i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen, anbefalte de kommunene om også å bruke omsorgsboligtilskuddsordningen til å bygge egnede (og målrettede) løsninger for funksjonshemmede. Men kommunene har i liten grad gjort dette, mener informanten - fokus og planlegging har dreiet seg om eldre. Informanten kjenner til at mange av de omsorgsboligene som er planlagt og bygget for eldre som gruppe også brukes av unge funksjonshemmede. De tror det handler mye om at disse omsorgsboliginvesteringene ofte, og særlig i små kommuner, er store saker å håndtere. Så stort at de ikke samtidig evner å se behovene til andre grupper, for eksempel yngre funksjonshemmede.

5. BOLIGTILSKUDDET SOM TILTAK FOR FUNKSJONSHEMMEDE

INNLEDNING

I dette kapitlet vil vi presentere resultatene fra spørreundersøkelsen til brukerne. I punkt 5.1.1 vil vi presentere kjennetegn ved brukergruppen. I 5.1.2 fokuserer vi på hvordan respondentene bodde før de fikk tilskuddet. Tilskuddstype blir presentert i avsnitt 5.1.3., mens selve søknadsprosessen blir presentert i avsnitt 5.1.4. Respondentens vurdering av kontakten mellom Husbanken og kommunen presenteres i 5.1.5. Hva respondenten har brukt tilskuddet til presenteres i avsnitt 5.1.6, mens respondentens vurdering av hvilken nytte boligtilskuddet har medført er hovedtema i 5.1.7. Spørreskjemaet inneholdt også muligheter for respondentene til å skrive noen linjer om synspunkter på boligtilskuddet. Om lag 80 personer benyttet seg av denne anledning. Disse synspunktene blir presentert i 5.1.8. Kapitlet blir så oppsummert i avsnitt 5.2.

5.1.1 Kjennetegn

Hvem er tilskuddsmottakerne?

Spørsmålene i spørreskjemaet gjaldt den person i husstanden som boligtilskuddet skulle dekke behovene til (heretter referert til som tilskuddsmottaker). Gjennomsnittsalderen til utvalget som helhet er 48 år. Den yngste personen er 2 år og den eldste er 83 år. 11 prosent er under 18 år, mens 10 prosent er 70 år eller eldre.

Alderssammensetningen varierer med tilskuddstype. Gjennomsnittsalderen er 38 år blant de som har svart at de har mottatt etableringstilskudd, 40 år blant de som har mottatt prosjekteringstilskudd 40 år, og 51 år blant de som har mottatt tilpasningstilskudd.

Tabell 5.1: Aldersfordeling i utvalget etter tilskuddstype.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Gjennomsnittsalder	47	38	51	40
Yngste person	2	4	2	2
Eldste person	83	75	83	72
Andel under 18 år	11 %	8 %	13 %	27 %

Ser vi på kjønnsfordelingen, er det klart flest kvinner blant tilskuddsmottakerne, 62

prosent i alt. Kvinneandelen er høyest blant de som har mottatt prosjekteringstilskudd (73 prosent), nest høyest blant de som har mottatt tilpasningstilskudd (63 prosent) og lavest blant de som har mottatt tilskudd til etablering (57 prosent).

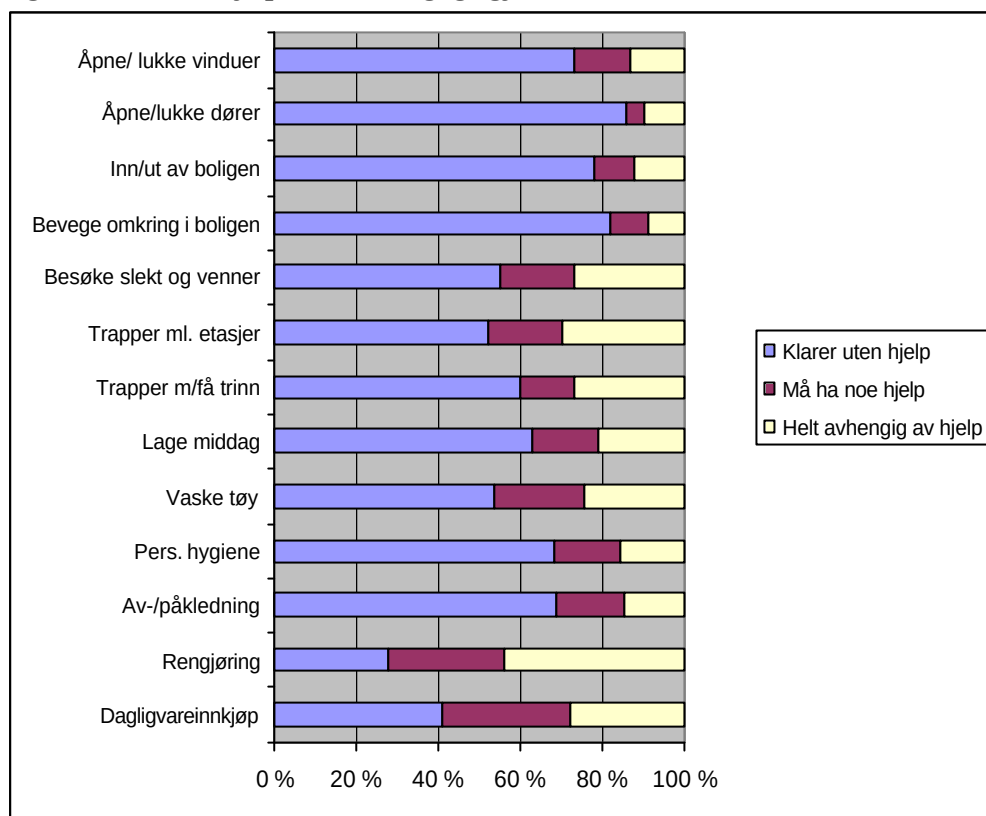
Tabell 5.2: Kjønnfordeling i utvalget etter tilskuddstype. Prosent

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Mann	37	43	37	27
Kvinne	63	57	63	73
Sum	100	100	100	100
N	202	53	131	15

Respondentene ble stilt spørsmål om i hvilken grad de er avhengig av hjelp til ulike daglige gjøremål. Dette spørsmålet kan også ses på som en indikator på graden av funksjonsnedsettelse blant respondentene i utvalget.

Det er på områdene rengjøring, dagligvareinnkjøp, gå i trapper mellom etasjer og vask av tøy at respondentene oppgir størst hjelpebehov. Henholdsvis 72, 59, 48 og 46 prosent oppgir at de må ha noe eller er helt avhengig av hjelp til disse gjøremålene. De områdene færrest oppgir hjelpebehov er: bevege seg omkring i boligen, ut/inn av boligen og åpne/lukke dører (henholdsvis 18, 22 og 14 prosent må ha hjelp).

Figur: Behov for hjelp til ulike daglige gjøremål. Prosent.



Dersom vi skiller mellom de tre ulike typene boligtilskudd, finner vi at de som har fått etableringstilskudd (tilskudd til å kjøpe/bygge ny bolig) er de som har de klart minste hjelpebehovene, mens de som har mottatt prosjekteringstilskudd har de største.

Mottakerne av etableringstilskudd synes å ha et noe høyere funksjonsnivå enn mottakerne av tilpasningstilskudd og prosjekteringstilskudd. Hvilke av de ulike typene gjøremål en klarer best uten hjelp er relativt lite avhengig av tilskuddstype.

Tabell 5.3: Behov for hjelp til ulike daglige gjøremål etter tilskuddstype. Prosentandel som "klarer uten hjelp".

Tilskudd til:	Daglig- vareinnkjøp	Ren- gjøring	Av-/på- kledning	Pers. hygiene	Vaske tøy	Lage middag	Trapper m/få trinn
Kjøpe/bygge ny bolig	52	39	71	71	59	66	64
Tilpasningsarbeider	34	18	64	65	49	59	55
Prosjektering	21	13	57	57	14	43	39

Tilskudd til:	Trapper ml. etasjer	Besøke slekt og venner	Bevege omkring i boligen	Inn/ut av boligen	Åpne/lukke dører	Åpne/ lukke vinduer
Kjøpe/bygge ny bolig	58	61	84	82	86	77
Tilpasningsarbeider	43	49	81	76	85	69
Prosjektering	21	23	71	57	71	36

Ser vi på skolegang, er det 44 prosent av tilskuddsmottakerne samlet sett som har grunnskole som høyeste fullførte skolegang, 40 prosent har videregående skole-/gymnas, mens bare 15 prosent har universitet-/høyskoleutdanning. Utdanningsnivået er høyest blant mottakerne av etableringstilskudd og lavest blant de som har mottatt tilpasningstilskudd og prosjekteringstilskudd (for prosjektering er antallet respondenter svært lavt). Utdanningsforskjellene gjenspeiler nok et stykke på vei aldersforskjellene mellom mottakerne av de ulike typene tilskudd.

Tabell 5.4: Skolegang etter tilskuddstype. Prosent.

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjektering
Grunnskole	44	36	40	46
Videregående/gymnas	41	44	47	27
Universitet-/høyskole	15	20	13	27
Total	100	100	100	100
N	185	50	119	11

Svært få av tilskuddsmottakerne, bare 13 prosent, er i lønnet arbeid, mens 75 prosent er pensjonert/trygdet. Åtte prosent er under utdanning. Mottakerne av tilpasningstilskudd og mottakerne av prosjekteringstilskudd har oftere status som pensjonert/trygdet enn mottakerne av etableringstilskudd (henholdsvis 80, 83 og 65 prosent).

Tabell 5.5: Hovedgjøremål for tiden etter tilskuddstype. Prosent.

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Lønnet arbeid heltid	5	8	3	-
Lønnet arbeid deltid	8	14	4	8
Pensjonert/trygdet	76	65	81	83
Under utdanning	8	6	10	8
Arbeidsledig/-søker	1	2	1	-
Hjemmeværende	3	4	2	-
Total	100	100	100	100
N	189	49	125	12

Mottakerne av boligtilskudd har svært lave husholdningsinntekter. Hver sjette husholdning har en årlig inntekt (brutto) på under kr. 100 000, og nær halvparten (45 prosent) har en inntekt på under kr. 150 000. De som har mottatt tilpasningstilskudd har oftest de aller laveste inntektene (under 100 000) (15 prosent mot 8 prosent blant de med etableringstilskudd), men dersom vi ser de to laveste inntektskategoriene under ett, er det de som har mottatt etableringstilskudd som oftest har lav inntekt.

Tabell 5.6: Husholdningens årsinntekt (brutto) etter tilskuddstype. Prosent.

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Under 100 000	15	8	14	15
100 - 149 000	30	43	26	15
150 - 199 000	14	22	11	8
200 - 249 000	11	4	14	-
250 - 299 000	10	8	11	8
300 - 399 000	9	8	11	-
400 - 499 000	8	4	9	38
500 000 eller -	3	2	4	15
Total	100	100	100	100
N	179	49	118	13

I alt en av seks (17 prosent) har mottatt økonomisk sosialhjelp de siste 12 månedene. De som har mottatt etableringstilskudd har mottatt sosialhjelp oftest (31 prosent, mot 12 prosent blant de som har mottatt tilpasningstilskudd). Det at mottakerne av etableringstilskudd kommer dårligst ut her, er noe overraskende når

de samtidig kommer bedre ut på indikatorer som yrkesaktivitet og inntekt sammenlignet med mottakere av tilpasningstilskudd. Når de synes å oftere ha en vanskeligere økonomisk situasjon, så kan dette indikere at det å etablere seg i bolig virker anstrengende på økonomien.

Tabell 5.7: Om en har mottatt økonomisk sosialhjelp de siste 12 mnd etter tilskuddstype. Prosent.

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasnings-arbeider	Prosjektering
Ja	17	31	12	13
Nei	83	69	88	87
Total	100	100	100	100
N	198	51	131	15

Godt og vel én av fire (29 prosent) mottar bostøtte fra Husbanken. De som har mottatt etableringstilskudd mottar oftere bostøtte enn mottakerne av tilpasningstilskudd (45 mot 24 prosent).

Tabell 5.8: Mottar du bostøtte? Prosent, gjennomsnitt og medianverdi pr. termin.

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasnings-arbeider	Prosjektering
Bostøtte fra Husbanken	29	45	24	7
Gjennomsnittlig beløp	8700	12000	6200	*
Median	7000	7500	7000	*
Bostøtte fra kommunen	2	6	1	-
Gjennomsnittlig beløp	*	*	*	*
Median	*	*	*	*
N	201	53	132	15

* N < 5

Vi skal nå se nærmere på trekk ved husholdningen til tilskuddsmottakerne. Det er flest som bor alene (42 prosent) mens hver tredje (33 prosent) deler husholdning med samboer eller ektefelle. En av fire (26 prosent) bor sammen med barn, mens 12 prosent bor sammen med sine foreldre.

Det er de som har mottatt etableringstilskudd som oftest bor alene (50 prosent), mens de som har mottatt prosjekteringstilskudd sjeldnest gjør det (27 prosent). 39 prosent av mottakerne av tilpasningstilskudd bor alene.

Det er en tendens til at de som har mottatt prosjekteringstilskudd oftere enn andre oppgir at de bor sammen med egne søsken og/eller foreldre. Dette tyder på at prosjekteringstilskuddet hyppigere enn de to andre tilskuddene blir brukt av husholdninger med barn, og i situasjoner der prosjekteringsmidlene skal brukes til å planlegge/tegne utbedringer for som skal dekke barnets behov.

Tabell 5.9: Hvem en bor sammen med i husholdningen etter tilskuddstype. Prosent.

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Samboer/ektefelle	33	20	37	47
Barn	26	25	24	27
Egne søsken	5	4	6	13
Foreldre	12	14	11	27
Andre	2	2	3	-
Bor alene	42	50	39	27
N	202	52	129	15

Gjennomsnittlig antall personer i husholdningen: 2,2; 2,0; 2,2; 2,7

Oppsummert ser vi at de som har mottatt boligtilskudd kommer svært dårlig ut på sosio-økonomiske indikatorer som utdanning, arbeid og inntekt. Dette må selvsagt sees i sammenheng med at boligtilskuddet (med unntak av prosjekteringstilskuddet) er behovsprøvd.

Hvordan bor de?

Vi skal nå se nærmere på ulike sider ved boligen tilskuddsmottakerne bor i i dag. Til sammen tre av fire (74 prosent) har oppgitt at de eier boligen selv, 17 prosent at boligen er i borettslag/boligaksjeselskap, mens 3 prosent oppgir at boligen er leid som vanlig leiebolig eller med spesiell leieavtale.

Selveie er imidlertid noe mindre vanlig blant de som oppgir at de har fått tilpasningstilskudd (69 prosent) enn blant de som oppgir å ha fått etableringstilskudd (76 prosent) og prosjekteringstilskudd (73 prosent). De som har mottatt tilpasningstilskudd bor i stedet oftere i borettslagsbolig/boligaksjeselskap.

Tabell 5.10: Eie-/leieform til nåværende bolig etter tilskuddstype. Prosent.

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasnings-arbeider	Prosjektering
Selveier	74	76	69	73
Borettslag/boligaksjeselskap	17	16	25	18
Vanlig leiebolig	2	2	2	2
Spesiell leieavtale	1	1	-	1
Annet	5	5	4	5
Vet ikke	1	1	-	1
Total	100	100	100	100
N	178	51	126	15

Det er i alt 74 prosent som har oppgitt at de har bodd i en annen bolig tidligere (tabell ikke vist). Vi ser av neste tabell at av disse var bare 33 prosent selveiere i forrige bolig - andelen selveiere er altså godt og vel fordoblet blant boligtilskuddsmottakerne. Når vi sammenligner fordelingen for nåværende og forrige bolig ser vi videre at det i hovedsak er andelen leietakere (37 prosent) som er blitt redusert.

Blant de som ikke eide forrige bolig selv (N=93), var det en fjerdedel (24 prosent) som bodde i forelderhjemmet, 12 prosent som bodde i kommunal bolig, fire prosent som bodde i institusjon, to prosent som bodde i omsorgsbolig, og 58 prosent som har svart "annet".

Andelen leietakere i forrige bolig var størst blant mottakerne av etableringstilskudd. Men også blant de som har mottatt tilpasningstilskudd var det en relativt stor andel som leide bolig tidligere.

Tabell 5.11: Eie-/leieform til forrige bolig etter tilskuddstype. Prosent.

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasnings-arbeider	Prosjektering
Selveier	33	25	38	40
Borettslag/boligaksjeselskap	18	16	19	20
Vanlig leiebolig	33	41	29	30
Spesiell leieavtale	4	6	5	10
Annet	11	14	9	-
Vet ikke	1	-	1	-
Total	100	100	100	100
N	178	51	126	15

Antall rom i boligen kan brukes som en indikator på boligstørrelse. Vi spurte om antall rom i boligen utenom kjøkken, bad, boder, gang, vaskerom o.l. Gjennomsnittsstørrelsen på boligene er på 3,8 rom. Vi ser av tabellen at nær halvparten (46 prosent) bor i en bolig med 3 rom eller mindre, og en av seks (16 prosent) bor i en bolig med bare to rom.

Det som har mottatt etableringstilskudd bor i de klart minste boligene – her har en av fire (28 prosent) bare to rom, mot en av ti (10 prosent) blant de som har mottatt tilpasningstilskudd, og 7 prosent blant mottakerne av prosjekteringstilskudd.

Tabell 5.12: Boligstørrelse (antall rom utenom kjøkken, bad, boder osv). etter tilskuddstype. Gjennomsnitt og prosent.

	Alle	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Gjennomsnitt:	3,8	3,1	4,1	4,9
2 roms	16	28	10	7
3 roms	30	36	29	20
4 roms	30	28	32	27
5 roms	13	8	13	20
6 roms eller større	13	-	16	27
Total	100	100	100	100
N	192	53	125	15

Vi stilte mottakerne av boligtilskudd spørsmålet om de har ulike problemer med boligen de bor i dag, altså etter at de har fått boligtilskudd. De aller fleste (92 prosent) har oppgitt at hele tilskuddet er brukt, så svarene kan også leses som et brukbart uttrykk for hvor god/dårlig ulike sider ved boligsituasjonen er etter at en har utbedret/skiftet bolig.

Det som oftest blir oppgitt som et stort problem er for mye vedlikehold av hus/hage (22 prosent), mangelfulle garasjeforhold (22 prosent) og at en ikke kan bruke trapper (20 prosent). Derneft kommer at boligen ligger for langt unna butikker, servicetilbud, holdeplass o.l. (13 prosent), at boligen er for kald og trekkfull (10 prosent), at boligen er for dyr (10 prosent), og trapper eller bratt terreng utenfor boligen (10 prosent). Det at en ikke kunne bruke bad/toalett, er det svært få som opplever som et stort problem (3 prosent).

Tabell 5.13: Har du noen av følgende problemer med din nåværende bolig? Prosent.

	Ja, et stort problem	Noe problematisk	Nei, har ikke det problemet	Totalt	N
Trapper eller bratt terreng utenfor boligen	10	23	67	100	166
For mye vedlikehold av hus/hage	22	29	48	100	163
For langt unna butikker, servicetilbud, holdeplass o.l	13	20	68	100	160
Trenger heis	5	5	90	100	147
Mangelfulle garasjeforhold	22	13	65	100	153
Kan ikke bruke trapper	20	18	62	100	153
Bad/toalett er uhensiktsmessig	5	14	81	100	159
Kan ikke bruke bad/toalett	3	8	89	100	157
Boligen er umoderne og lite lettstelt	5	16	79	100	160
Boligen er kald og trekkfull	10	14	75	100	163
Boligen er for dyr	10	25	65	100	156
Boligen er for liten	7	9	84	100	157
Mangler tekniske hjelpemidler	5	14	81	100	144
Annet	86	3	10	100	29

Nedenfor ser vi svarfordelingen etter tilskuddstype (andel som har svart ”ja, et stort problem”). Blant mottakerne av etableringstilskudd er det mangelfulle garasjeforhold og at en ikke kan bruke trapper som fremheves som de største problemene (hhv 18 og 19 prosent). At boligen er for dyr kommer på en tredje plass.

Blant de som har mottatt tilpasningstilskudd er det for mye vedlikehold av hus/hage som oppgis oftest som et stort problem (27 prosent), fulgt av mangelfulle garasjeforhold (23 prosent) og at en ikke kan bruke trapper (22 prosent). Relativt mange har også oppgitt avstand til butikker, servicetilbud, holdeplass og lignende (16 prosent). 12 prosent oppgir at boligen er for dyr.

Blant mottakerne av prosjekteringstilskudd er det få individer i utvalget, men mønsteret i hva som fremheves som problemfylt viser et tilsvarende mønster som for de to andre typene boligtilskudd.

Tabell 5.14: Har du noen av følgende problemer med din nåværende bolig? Andel som har svart "ja, et stort problem" etter tilskuddstype. (Antall som svarte på spørsmålet i parentes).

	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjektering
Trapper eller bratt terreng utenfor boligen	4 (45)	9 (109)	21 (14)
For mye vedlikehold av hus/hage	5 (43)	27 (108)	29 (14)
For langt unna butikker, servicetilbud, holdeplass o.l.	7 (46)	16 (102)	29 (14)
Trenger heis	4 (45)	7 (92)	8 (12)
Mangelfulle garasjeforhold	18 (44)	23 (101)	23 (13)
Kan ikke bruke trapper	19 (42)	22 (100)	39 (13)
Bad/toalett er uhensiktsmessig	5 (44)	7 (106)	0 (12)
Kan ikke bruke bad/toalett	0 (44)	4 (104)	0 (13)
Boligen er umoderne og lite lettstelt	0 (44)	5 (106)	8 (13)
Boligen er kald og trekkfull	5 (44)	12 (110)	15 (13)
Boligen er for dyr	11 (44)	12 (103)	21 (14)
Boligen er for liten	9 (46)	6 (102)	7 (14)
Mangler tekniske hjelpemidler	5 (39)	4 (94)	17 (12)
Annet	90 (10)	83 (18)	100 (2)

5.1.2 Hvordan bodde de før de fikk tilskudd?

Hva var grunnen til at mottakerne av boligtilskudd måtte gjøre noe med boligen eller skifte bolig? Vi oppgav en rekke alternativer som vi bad respondenten krysse av på. Noen av alternativene knytter seg til fysiske sider ved selve boligen mens andre mer dreier seg om boligen som utgangspunkt for hverdagsliv.

Dersom vi ser alle under ett, er det å "sikre at boligen skulle dekke fremtidige behov" det alternativet som flest krysses av for (70 prosent). Dette gjelder særlig de som har mottatt etableringstilskudd (79 prosent, mot 71 prosent blant de som har mottatt tilpasningstilskudd). Derneft kommer "upraktisk å gjøre ulike daglige gjøremål" (57 prosent, henholdsvis 49 og 66 prosent for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet) og "kunne ikke bruke bad/toalett" (56 prosent, henholdsvis 41 og 66 prosent for etableringstilskuddet og tilpasningstilskuddet). De to førstnevnte svarkategoriene har en mer generell karakter og kan mer ses på som et uttrykk for at mangelfulle sider ved boligen skaper problemer.

De som har mottatt tilpasningstilskudd peker oftere på praktiske sider ved selve boligen og ved fremkommelighet til/fra boligen som et problem enn de som har mottatt etableringstilskudd. Det er samtidig interessant å se at det er forholdsvis få

av de med tilpasningstilskudd som oppgir tilgjengelighet til nærmiljøet som et problem (24 prosent), når de samtidig er mange som oppgir det å komme seg inn/ut av boligen som et problem (56 prosent). Det er også en betydelig andel (51 prosent) som oppgir ”upraktisk for de som skulle hjelpe meg” som en grunn til at en måtte gjøre noe med boligen (42 prosent blant de som mottok etableringstilskudd).

Når det gjelder prosjekteringstilskudd, er antallet svar svært lavt. Mønsteret i svarfordelingen antyder imidlertid igjen at denne gruppen ikke skiller seg sterkt ut fra de to andre når det gjelder problemer med forrige bolig.

Tabell 5.15: Hvorfor måtte du gjøre noe med boligen din/skifte bolig? Andel som har svart ”ja”. Antall som svarte på spørsmålet i parentes.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjek- tering
Kunne ikke bruke bad/toalett	56 (136)	41 (36)	66 (92)	57 (14)
Vanskelig å bevege meg inne i boligen	42 (125)	45 (38)	47 (81)	62 (13)
Vanskelig med å komme meg inn i boligen	48 (134)	40 (38)	56 (90)	50 (14)
Vanskelig adkomst til/fra boligen	44 (127)	41 (39)	51 (82)	54 (13)
Upraktisk å utføre ulike daglige gjøremål	57 (125)	49 (37)	66 (82)	75 (12)
Upraktisk for de som skulle hjelpe meg	46 (124)	42 (38)	51 (79)	58 (12)
Dårlig teknisk standard på boligen	39 (122)	46 (37)	37 (78)	31 (13)
Sikre at boligen skulle dekke fremtidige behov	70 (131)	79 (38)	71 (85)	69 (13)
Nærmiljøet var lite tilgjengelig	24 (114)	34 (35)	24 (71)	17 (12)
Måtte flytte pga arbeid/skole/utdanning eller annet	17 (119)	30 (37)	15 (73)	0 (12)
Måtte flytte fra boligen fordi jeg ikke klarte meg	25 (102)	41 (32)	22 (63)	17 (12)
Annet	95 (58)	95 (20)	97 (32)	86 (7)

* Dersom en kan anta at de som har ubesvart på spørsmålene hoppet over spørsmålet fordi de anså det som ”uaktuelt” (og dermed heller ikke noe problem), vil andelen som har problemet i realiteten være lavere enn det som fremgår av tabellen.

5.1.3 Tilskuddstype

I alt 71 prosent av utvalget har svart at de har mottatt tilskudd til å utføre tilpasningsarbeider; 29 prosent har mottatt tilskudd til å kjøpe/bygge ny bolig, og 8 prosent har mottatt prosjekteringstilskudd. Når prosentfordelingen summerer seg til mer enn 100 så er det fordi enkelte har krysset av for at de har mottatt flere tilskuddstyper.

Tabell 5.16: Hvilken tilskuddstype som er mottatt. Prosent.

	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Fått tilskuddet	29	71	8

N=184, ubesvart på spørsmålet: N=18

Nærmere halvparten fikk tilskuddet i 2001 (44 prosent) eller 2002 (4 prosent), en av fire (26 prosent) fikk tilskuddet i 2000, og de resterende fikk tilskuddet før dette.

Spørsmålsformuleringen kan imidlertid tolkes på to måter; hvilket år en fikk innvilget tilskudd, og hvilket år en fikk utbetalt tilskuddet. Mellom disse to hendelsene vil det gjerne ligge en del tid. Dersom den førstnevnte er riktig innebærer det at tilskuddene i begrenset grad vil ha blitt realisert på integreringstidspunktet. Samtidig er det 92 prosent som har svart at hele tilskuddet er blitt brukt, noe som kan tyde på at sistnevnte tolkning kan legges til grunn.

Tabell 5.17: Hvilket år fikk du tilskudd? Prosent

2002	4
2001	44
2000	26
1999	12
1998	5
1997	5
Annet	3
Total	100

N= 190, ubesvart =12

Vi stilte spørsmål om hvor mye mottakerne hadde fått i tilskudd, og ba dem oppgi beløp under henholdsvis "prosjektering", "kjøp/nybygging" og "utbedring/-tilpasning/ombygging". Vi har grunn til å være noe forsiktige med tolkningen av beløpstallene som eksakt uttrykk for hvilken *ordning* de har fått beløpet fra. Trolig kan tallene med større rimelighet leses som et uttrykk for hva mottakeren har fått og hvilken type formål pengene har gått til slik respondenten oppfatter det (en grunn til dette er at foregående spørsmål handler om hva pengene er blitt brukt til helt konkret).

I gjennomsnitt har de som brukte pengene til kjøp/nybygging fått kr. 196 000 i tilskudd. De som fikk tilskudd til utbedring/tilpasning/ombygging har fått kr. 41 000, mens de som har fått tilskudd til prosjektering har fått kr. 17 000 i gjennomsnitt. Ser vi på medianverdiene, så er de en god del lavere enn gjennomsnittsverdiene. Dette viser at det er en del mottakere som har fått relativt høye tilskuddsbeløp, og som dermed trekker gjennomsnittet kraftig opp.

Tabell 5.18: Tilskuddsstørrelse

	"Kjøp/nybygging"	"Utbedring/ tilpasning/ombygging"	"Prosjek-tering"
Gjennomsnitt	196104	40990	16526
1. kvartil	80000	17250	10000
Median	150000	20000	13500
3. kvartil	225000	31500	16250
Laveste beløp	20000	3500	4000
Høyeste beløp	1050000	700000	56974
N	48	140	18

Den totale prosjektkostnaden var naturlig nok høyest blant de som har fått etableringstilskudd, med et snitt på ca. kr. 727 000. De som mottok tilpasningstilskudd hadde en gjennomsnittlig total kostnad på kr. 130 000, mens de som mottok prosjekteringskostnad hadde en total kostnad på ca. kr. 615 000 i gjennomsnitt.

Tabell 5.19: Total kostnad etter hvilken type tilskudd en har fått.

	Tilskuddstype (spm 8)		
	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
"Total kostnad:"			
Gjennomsnitt	726564	130371	615250
Median	743000	49000	413500
Laveste beløp	20000	4000	43000
Høyeste beløp	1800000	1364000	1800000
N	38	108	12

Et interessant spørsmål er størrelsen på differansen mellom total kostnad og det en har fått i samlet tilskudd. Av de som oppgav disse beløpene, er det fire prosent som har fått høyere tilskuddsbeløp enn den totale kostnaden på prosjektet, for 15 prosent har tilskuddet tilsvart den totale kostnaden, mens for de øvrige 80 prosent har total kostnaden vært høyere enn det samlede tilskuddsbeløpet.

I gjennomsnitt er har kostnadene for de som har mottatt etableringstilskudd oversteget tilskuddet med ca. kr. 544 000 (medianverdi kr. 536 000). Dette betyr imidlertid ikke at de har svart for hele differansen fra egen lomme. Her utgjør for eksempel etableringslån trolig ofte deler av differansen. Da vil differansen for de som har mottatt tilpasningstilskudd trolig være et mer direkte uttrykk for hva den enkelte har måttet koste i tillegg. Her er gjennomsnittsdifferansen ca. kr. 85 000 (medianverdi kr. 24 000).

Tabell 5.20: Differanse mellom total kostnad og tilskudd etter hvilken tilskuddstype en har fått.

	Kjøpe/bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Gjennomsnitt	544039	85202	510625
Median	536000	24000	271500
Laveste verdi	-255000	-255000	23000
Høyeste verdi	1790000	1259000	1790000
N	37	107	12

5.1.4 Om informasjon, søknadsprosessen og saksbehandling

Når vi spør hvem en først fikk kjennskap til muligheten for å søke om tilskudd av, er det to informasjonskilder som peker seg ut, private/pårørende og ergoterapeuten.

Hvilken av disse som er viktigst er videre noe avhengig av hvilket tilskudd det er snakk om. For etableringstilskuddet er det ens eget private nettverk som er den viktigste informasjonskilden. Hver tredje (32 prosent) fikk først vite om muligheten for å søke om tilskudd fra pårørende eller andre privatpersoner. Av andre instanser er boligkontoret den mest sentrale (15 prosent). En av ti fikk først kjennskap via Husbanken.

Ser vi på tilpasningstilskuddet, er det ergoterapeuten som skiller seg ut som den viktigste informasjonskilden (27 prosent), men også her er pårørende og andre privatpersoner viktig (til sammen 18 prosent).

En liten andel har svart "andre". Her er svarene for eksempel "rehabiliterings-teamet", "psykiatrisk sjukepleier", "eiendomsmegler", "annen bank", "vaktmester i kommunen", "venner", "sosionom på sykehus", "Norges Handikapforbund".

Tabell 5.21: Fra hvem/hvor fikk du først kjennskap til muligheten for at du kunne søke om boligtilskudd? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Pårørende	12	17	10	7
Andre privatpersoner	12	15	8	7
Hjemmehjelp	1	-	2	-
Hjemmesykepleier	4	6	4	-
Ergoterapeut	19	-	27	33
Fysioterapeut	2	-	2	-
Lege	1	2	1	-
Boligkontoret	11	15	9	7
Sosialkontoret	8	8	8	7
Media	6	-	6	7
Offentlig informasjonsskriv	2	2	2	7
Husbanken	4	10	3	-
Org./forening for funksjonshemmede	6	2	8	13
Andre	8	13	7	7
Flere kryss	7	10	5	7
Total	100	100	100	100
N	200	52	132	15

Kommunen representerer på sett og vis ”førstelinjen” overfor aktuelle brukere av de boligpolitiske tiltak for funksjonshemmede. Vi stilte et mer generelt spørsmål om hvor vidt mottakerne diskuterte med noen i kommunen hvordan ens boligbehov kunne løses, og hvilke alternativer som eventuelt ble diskutert.

Tabell 5.22: Diskuterte du med noen i kommunen hvordan dine boligbehov kunne løses? Prosent

Ja	60
Nei	40
Total	100
N	195

Av de svaralternativer som var oppgitt, er det ikke uventet å se at å bli boende og søke om boligtilskudd til tilpasning (65 prosent) og kjøpe annen bolig og søke om etableringslån/-tilskudd eller tilpasningslån/-tilskudd (23 prosent) er de mest vanlige. Derest kommer ”annet” (14 prosent). Av svarene fremgår at dette ofte

dreier seg om å bygge selv, selvfinansiering, og selge bolig og leie. Vi ser at å finansiere behovene selv, og flytte til omsorgsbolig, servicebolig, trygdebolig også er ganske vanlig (8 prosent hver). Vi ser også at det å flytte til institusjon har vært diskutert hos noen, men ikke mange (3 prosent).

Tabell 5.23: Hvis ja, hvilke alternativer ble diskutert med deg? Prosent (antall svar i parentes)

Bli boende og søke om boligtilskudd til tilpasning	65 (122)
Bli boende og selv finansiere de behov jeg hadde	8 (120)
Flytte til institusjon (sykehjem, aldershjem e.l.)	3 (120)
Flytte til omsorgsbolig, servicebolig, trygdebolig e.l	8 (120)
Kjøpe annen bolig og søke om etableringslån/-tilskudd eller tilpasningslån/-tilskudd	23 (120)
Kjøpe annen bolig og søke om annen Husbankfinansiering	7 (120)
Annet	14 (120)

To av tre (68 prosent) svarer ja på spørsmålet om forslaget eller anbefalingen fra kommunen var i tråd med egne ønsker. En av ti (9 prosent) oppgir at forslaget eller anbefalingen ikke var i tråd med egne ønsker. De som har mottatt etableringstilskudd og de som har mottatt tilpasningstilskudd svarer likt på dette spørsmålet.

Tabell 5.24: Var forslaget eller anbefalingen fra kommunen i tråd med dine egne ønsker? Prosent

Ja	68
Bare delvis	18
Nei	9
Vet ikke	5
Total	100
N	154

Hvem var det så som skrev søknaden om boligtilskuddet? I de fleste tilfellene var det en selv, en person i husstanden eller en annen pårørende som utformet søknaden (62 prosent), og dette gjelder for alle tilskuddstypene. Derneft er det ergoterapeuten (22 prosent), boligkontoret (21 prosent) og sosialkontoret (14 prosent) som har bidratt oftest med søknaden.

Vi observerer også en tydelig forskjell mellom de som har mottatt etableringstilskudd og de som har mottatt tilpasningstilskudd når det gjelder hvilke

instanser utenom eget sosialt nettverk som har vært viktige. For de som har mottatt tilskudd til å kjøpe/bygge ny bolig er det boligkontoret (40 prosent) og til dels også sosialkontoret (15 prosent) som har vært oftest inne i bildet, mens ergoterapeuten har vært den instans som har bidratt mest med søknaden for de som har mottatt tilpasningstilskudd (30 prosent).

Tabell 5.25: Hvem skrev søknaden om boligtilskudd (eventuelt hvem hjalp deg?) Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjek- tering
Jeg selv/en i husstanden	50	43	56	60
Pårørende	12	13	12	27
Andre privatpersoner	1	2	1	-
Hjemmehjelp	-	-	-	-
Hjemmesykepleier	3	6	3	
Ergoterapeut	22	6	30	27
Fysioterapeut	2	2	2	7
Lege	6	6	8	7
Boligkontoret	21	40	15	7
Sosialkontoret	14	15	11	7
Org./forening for funksjonshemmede	1	-	2	-
Andre	8	13	6	-
N	199	53	130	15

Summerer seg til mer enn 100 fordi flere svar var mulig.

Vi skal nå se hvor lang tid mottakerne ventet fra de søkte om boligtilskudd til de fikk svar på søknaden. Dersom vi ser alle under ett, fikk én av tre (34 prosent) svar innen én måned etter at de søkte. En av fem (21 prosent) ventet i minst fire måneder før de fikk svar. De som har fått tilpasningstilskudd (gjennomsnittlig ventetid 3,3 måneder) har ventet noe lengre på sitt svar enn de som søkte om etableringstilskudd (gjennomsnittlig ventetid 2,2 måneder).

Tabell 5.26: Hvor lang tid gikk det fra du søkte til du fikk svar? Prosent og gjennomsnitt.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Under 1 måned	4	2	4	14
1 mnd	30	43	28	7
2 mnd	29	29	31	43
3 mnd	15	12	13	21
4 mnd	5	10	4	7
5 mnd	2	-	3	-
6 mnd eller mer	14	5	18	7
Total	100	100	100	100
Gjennomsnitt	3,0	2,2	3,3	2,4
N	168	42	114	14

Hvor lang tid det tar før en får svar på søknaden vil være ett viktig aspekt for hvordan brukerne opplever møtet med kommunen. Et annet aspekt av betydning, vil være i hvilken grad resultatet på søknaden samsvarer med det en forventer. Tre av fire (72 prosent) svarer at resultatet av søknaden var i tråd med det en ønsket. De som har fått etableringstilskudd rapporterer oftere at resultatet av søknaden var i tråd med det de hadde ønsket enn de som har fått tilpasningstilskudd (83 mot 67 prosent).

Tabell 5.27: Var resultatet av søknaden i tråd med dine ønsker? Prosent

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Ja	72	83	67	73
Bare delvis	21	10	24	20
Nei	8	8	9	7
Total	100	100	100	100
N	199	52	130	15

Når en har fått innvilget sin søknad om tilskudd er det for de fleste også startskuddet for å sette i gang med planleggingen av tilpasningen eller den nye boligen. Vi stilte et spørsmål om hvem det var som bidro med planleggingen.

Svært mange (31 prosent) svarer at de sto for all planlegging selv (særlig for tilpasningstilskuddet). Dernest er det byggmester/entreprenør i kommunen som

fremheves, og ergoterapeut i kommunen har også her spilt en sentral rolle. Når det gjelder etableringstilskuddet så har teknisk etat i kommunen også vært involvert forholdsvis ofte. Det er også en del som har kryssset av for flere alternativer samtidig, noe som viser at planleggingen skjer med bistand fra flere aktører.

Tabell 5.28: Hvem har bistått/bistår med planleggingen av tilpasningen eller den nye boligen? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjektering
Alt selv	31	23	34	27
Byggmester/entreprenør	17	16	18	-
Arkitekt/ingeniør	5	2	5	33
Teknisk etat i kommunen	5	12	2	7
Ergoterapeut i kommunen	14	7	19	-
Sosialetaten	3	5	2	-
Andre	12	14	11	7
Flere kryss	13	21	10	27
Total	100	100	100	100
	180	43	129	15

5.1.5 Om kontakten med Husbanken og kommunen

Vi hadde med et knippe spørsmål om tilskuddsmottakernes vurdering av kontakten med Husbanken og kommunen.

Under halvparten (41 prosent) var i kontakt med Husbanken i forbindelse med søknaden. Av disse ble de fleste anbefalt å snakke med kommunen. Et fåtall (1 prosent) forsøkte å kontakte Husbanken uten å lykkes. Resten forsøkte ikke å ta kontakt med Husbanken i det hele. Det er kanskje ikke uventet å se at mottakerne av etableringstilskudd er de som oftest har tatt kontakt med Husbanken. Blant mottakerne av tilpasningstilskudd er det i alt en av tre (30 prosent) som var i kontakt med Husbanken.

Tabell 5.29: Tok du kontakt med Husbanken i forbindelse med søknaden? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjek- tering
Ja, snakket med noen i Husbanken	15	27	11	43
Ja, men anbefalt å snakke med kommunen	26	37	19	29
Ja forsøkte, men fikk ikke kontakt	1	-	2	-
Nei, forsøkte ikke å ta kontakt	58	35	68	29
Total	100	100	100	100
N	183	51	123	14

Når vi spør hva de som var i kontakt med Husbanken synes om den hjelpen de fikk, er mottakerne stort sett ganske positive. Nær halvparten (47 prosent) opplevd hjelpen de fikk som svært nyttig og om lag en av fire (29 prosent) opplevde hjelpen de fikk som noe nyttig. Hver tiende synes hjelpen var svært lite nyttig.

Tabell 5.30: Hvis du snakket med noen i Husbanken, hva synes du om den hjelpen du fikk? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjek-tering
Svært nyttig	47	52	47	44
Noe nyttig	29	28	23	33
Lite nyttig	15	16	17	11
Svært lite nyttig	10	4	13	11
Total	100	100	100	100
N	62	25	30	9

Når vi spør om hvor lett en synes det har vært å finne fram til hvor i *kommunen* en skulle henvende seg for å få informasjon om boligtilskuddet, er det åtte av ti (78 prosent) som synes det har vært svært lett eller lett, mens en av fem (22 prosent) synes det har vært vanskelig eller svært vanskelig. De som har mottatt tilpasningstilskudd synes det har vært vanskeligst (26 prosent).

Tabell 5.31: Hvor lett synes du det har vært å finne fram til hvor i kommunen du skulle henvende deg for informasjon om boligtilskuddet? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjektering
Svært lett	34	44	28	46
Lett	44	37	46	31
Vanskelig	16	15	19	15
Svært vanskelig	6	4	7	8
Total	100	100	100	100
N	188	52	123	13

Kontakten med kommunen beskrives som svært positiv eller positiv av de aller fleste mottakerne (86 prosent). Her er det relativt små forskjeller avhengig av hvilket tilskudd en har fått.

Tabell 5.32: Hvordan opplevde du kontakten med kommunen i forbindelse med søknaden om boligtilskudd (informasjon, å få svar på spørsmål osv.)? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjek-tering
Svært positivt	42	43	42	40
Positivt	44	41	45	33
Lite positivt	9	10	7	20
Svært lite positivt	5	6	6	7
Total	100	100	100	100
N	192	51	126	15

Når vi stiller spørsmålet om informasjonstilgang mer generelt om aktuelle tilbud i Husbanken og kommunen og som kunne bedre ens boligsituasjon, er det halvparten (53 prosent) som beskriver dette som svært lett eller lett. Her er det derimot en betydelig andel (49 prosent) som beskriver informasjonstilgangen som vanskelig eller svært vanskelig. De som har fått tilpasningstilskudd peker seg ut som de som har opplevd informasjonstilgang som vanskeligst.

Tabell 5.33: Synes du det har vært lett eller vanskelig å få tak i informasjon om aktuelle tilbud i Husbanken og kommunen som kunne bedre din boligsituasjon? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjektering
Svært lett	15	24	11	13
Lett	38	39	39	47
Vanskelig	37	24	37	27
Svært vanskelig	11	12	13	13
Total	100	100	100	100
N	176	49	117	15

5.1.6 Hva tilskuddet er brukt til, og eventuelt annen finansiering

Et interessant spørsmål er hva tilskuddet er blitt brukt til mer konkret. De aller fleste (92 prosent) svarer at hele tilskuddet er blitt brukt. Det betyr at mange ventelig også vil ha gjort seg noen erfaringer med de konkrete løsninger som har blitt utført.

Tabell 5.34: Er hele eller noe av tilskuddet blitt brukt? Prosent

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjektering
Hele tilskuddet er brukt	92	94	90	87
Noe av tilskuddet er brukt	4	2	5	7
Nei, ikke folk til å utføre arbeidene	2	2	2	7
Nei, andre grunner	2	2	3	-
Total	100	100	100	100
N	196	52	132	15

Neste tabell viser hvilke typer tiltak pengene er brukt til for alle i utvalget under ett, og etter hvilken tilskuddstype en har fått. Vi ser her at det er relativt mange (25 prosent) av de som oppgir at de har fått etableringstilskudd som svarer at pengene er brukt til tilpasning/utbedring, mens noen av de som har fått tilpasningstilskudd oppgir at de pengene har blitt brukt til for eksempel å bygge bolig eller kjøp av annen bolig. Tabellen kan trolig delvis tolkes som uttrykk for at de ulike tilskuddene brukes til ulike formål i kombinasjon. For eksempel så vil kjøp av en annen bolig for mange også innebære et behov for spesialtilpasning av denne boligen. (Etableringstilskuddet åpner i og for seg også for dette). Men vi kan heller

ikke utelukke at det kan ses som et uttrykk for at det for noen fremstår som litt uklart hvilken tilskuddstype det er de egentlig har fått. I den grad sistnevnte tolkning har noe for seg, så sier det også noe om hvor lett/vanskelig begripelige ordningene er.

Tabell 5.35: Dersom hele eller noe av tilskuddet er brukt, hva er pengene brukt til? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjektering
Prosjektering	6	4	6	40
Bygge bolig	9	33	2	7
Kjøp av annen bolig	16	54	2	-
Tilpasning/utbedring av bolig	77	25	98	73
N	187	48	127	15

Neste tabell viser i mer detalj hvilke formål pengene er blitt brukt til. Spørsmålet dekker ikke opp finansiering av kjøp av ny bolig, slik at mange som har mottatt etableringstilskudd her faller utenfor (en del har også kommentert dette i skjemaet). Formålet har vært å kartlegge på en mer detaljert måte hvilke typer utbedringer i boligen pengene har blitt brukt til.

Det formål som peker seg ut som det dominerende, er "bad/dusj/toalett". Nær halvparten (46 prosent) har svart at pengene er brukt til tilpasning eller utbedring av bad/dusj/toalett. Også blant de som har krysset av for prosjektering/tegning eller for tilbygg så er det dette formålet som oppgis oftest (hhv 15 prosent og 7 prosent). Dernest kommer tilpasning av "dør/dører" (26 prosent) og tilpasning av "gulv innvendig" (24 prosent). Tilpasning av "kjøkken", "soverom", "inngangsparti" kommer også høyt opp.

Relativt få har brukt pengene til tilpasning av "tak utvendig", "garasje" eller til å få viktige rom i samme etasje. For eksempel "stue/oppholdsrom" og "adkomst fram til boligen" synes også å være relativt lavt prioritert (hhv 13 og 12 prosent).

Alt i alt synes pengene i liten grad å være brukt til tilbygg.

Tabell 5.36: Hvilke formål er/vil pengene bli brukt til? Prosent. (N=155)

	Prosjektering/ tegning av:	Tilpasning/ utbedring av:	Tilbygg for:
Bad/dusj/toalett	15	46	7
Soverom	7	18	4
Stue/oppholdsrom	5	13	-
Kjøkken	5	21	1
Inngangsparti (eks. trapp/heis/entré/rampe)	8	18	6
Adkomst fram til boligen	5	12	
Vindu/vinduer	6	17	
Dør/dører	8	26	
Terskel/terskler (fjerning, senking o.l.)	6	15	
Gulv innvendig	7	24	
Vegger innvendig	6	16	
Tak innvendig	2	11	
Tak utvendig	3	6	
Vegger utvendig	4	10	
Garasje	5	6	3
For å få soverom/bad/dusj/toalett/kjøkken i samme etasje	7	3	4
Annet	1	4	4

En stor majoritet (72 prosent) av tilskuddsmottakerne har mottatt hjelpemidler fra Hjelpemiddelsentralen. Andelen er lavest blant mottakerne av etableringstilskudd.

Tabell 5.37: Har du fått/får du hjelpemidler fra Hjelpemiddelsentralen/trygden? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjektering
Ja	72	63	80	87
Nei	28	37	20	13
Total	100	100	100	100
N	194	52	128	15

Boligtilskuddordningen skal først og fremst bidra til at målgruppen kan få seg *egnede* (men nøkterne) boliger. Her må det legges til at begrepet ”egnet” i stor grad gir rom for fortolkning og skjønn. Dette skjønnnet vil trolig også variere etter hvem en spør, for eksempel om en spør den som har behovet eller om en spør den som skal finansiere behovet. Vi stilte en rekke spørsmål som blant annet tok sikte på å

belyse om boligtilskuddet tok høyde for de behov mottakerne selv opplevde at de hadde, og hvordan de eventuelt finansierte behov som ikke ble dekket opp av ordningen.

Bare en av fire (28 prosent) svarer at tilskuddet var tilstrekkelig for å få utført det en ønsket. Andelen er høyest blant de som har fått etableringstilskudd (37 prosent, mot 25 og 7 prosent for de som har fått tilpasningstilskudd og prosjekteringstilskudd).

Tabell 5.38: Var tilskuddet tilstrekkelig for å få utført det du ønsket? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings-arbeider	Prosjektering
Ja	28	37	25	7
Nei	72	63	75	93
Total	100	100	100	100
N	186	49	126	15

Kanskje ikke uventet ut fra foregående tabell, er det derfor også svært mange (85 prosent) som oppgir at de måtte bruke andre penger i tillegg for å få utført det de ønsket. Det gjelder oftest for mottakerne av tilpasningstilskudd og prosjekterings-tilskudd.

Tabell 5.39: Hvis nei, måtte du bruke andre penger i tillegg for å få utført det du ønsket? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings-arbeider	Prosjektering
Ja	85	79	88	86
Nei	15	21	12	14
Total	100	100	100	100
N	159	43	107	14

De som måtte bruke egne penger i tillegg, ble fulgt opp med et spørsmål om hva slags penger dette var. Totalt har nesten halvparten (47 prosent) brukt av egne oppsparte midler, og en av tre har tatt opp privat lån for å dekke det resterende.

Vi ser videre at andelen som måtte bruke av egne oppsparte midler for å få prosjektet ferdig er høyest blant de som fikk utført tilpasningsarbeider (55 prosent), mens en av tre (37 prosent) måtte ta opp privat lån.

Blant de som fikk etableringstilskudd er det 58 prosent som har oppgitt at de brukte lån fra Husbanken. Dette er trolig lån som etableringslån eller oppføringslån, altså lånefinansiering som på ordinært vis blir brukt i kombinasjon med etableringstilskuddet. Men også her er det mange som har brukt egne oppsparte midler; vel en av tre (35 prosent), og en av fem (20 prosent) har tatt opp privat lån som tilleggsfinansiering.

Tabell 5.40: Hvis ja, hvilke penger er dette? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Egne oppsparte midler	47	35	55	54
Privat lån	33	18	37	46
Lån fra kommunen	12	20	9	8
Lån fra Husbanken	23	58	9	31
Tilskudd fra trygdekontoret	-	-	-	-
Tilskudd fra sosialkontoret	5	7	5	-
Annet	18	20	17	8
N	157	46	104	13

Flere svar mulig

En indikator på hvor stor betydning boligtilskuddet har hatt for realiseringen av prosjektene for mange, får vi gjennom et spørsmål om en ville hatt mulighet for å gjennomføre tilpasningen eller kjøpe/bygge bolig dersom en ikke hadde fått boligtilskuddet.

Nesten tre av fire (71 prosent) av de som har mottatt etableringstilskudd ville ikke hatt mulighet til å kjøpe eller bygge ny bolig dersom de ikke hadde fått tilskuddet. Det gjelder også for mange av de som har fått tilpasningstilskudd, to av tre (66 prosent).

Tabell 5.41: Dersom du ikke hadde fått tilskuddet – ville du da hatt mulighet for å gjennomføre tilpasningen eller kjøpe/bygge boligen? Prosent

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Ja	9	4	12	20
Nei	67	71	66	47
Kanskje/vet ikke	24	25	22	33
Total	100	100	100	100
N	190	51	126	15

5.1.7 Vurderinger av nytte/endringer som boligtilskuddet har medført

Vi skal nå se nærmere på hva mottakerne rapporterer når det gjelder de endringer som boligtilskuddet har medført. Disse spørsmålene skulle bare besvares dersom hele eller deler av tilskuddet var blitt brukt.

Vi stilte innledningsvis et generelt spørsmål, nemlig om de synes de har fått en bedre tilpasset bolig. Så å si alle (95 prosent) synes boligen var blitt bedre tilpasset. Dette gjelder uavhengig av hvilket tilskudd en har mottatt.

Tabell 5.42: Synes du at du har fått en bedre tilpasset bolig? Prosent.

Ja	95
Nei	5
Total	100
N	171

Vi skal nå se hva mottakerne rapporterer når det gjelder en rekke forhold knyttet til boligen, som boligen utgangspunkt for hverdagsliv, når det gjelder økonomi, mulighet for å klare seg selv osv. Disse forholdene sier mer om de begrensninger/muligheter boligen innebærer for ens livsutfoldelse enn sider ved boligen i seg selv. Det belyser på sett og vis *forholdet* mellom de behov og preferanser de som bor i boligen har, og de avgrensninger/muligheter boligen representerer etter de endringer som er gjennomført med finansiering fra boligtilskuddet.

For mange har det skjedd forbedringer på en rekke områder. Det som merker seg mest ut positivt, er opplevelsen av å ha en "fullverdig bolig". Tre av fire (76 prosent) mener opplevelsen av å ha en fullverdig bolig har forbedret seg. Vi ser også at to av tre familier (64 prosent) med funksjonshemmet barn synes boligen har blitt bedre enn før. Nær halvparten (46 prosent) synes mulighetene til å komme seg ut har forbedret seg, og fire av ti (42 prosent) synes muligheten for å klare seg selv er bedre enn før.

Dersom vi ser på de områdene hvor endringene har vært mest negative, gjelder det i første rekke den økonomiske situasjonen. En av tre (36 prosent) opplever at den økonomiske situasjonen har forverret seg, mens den er uendret for halvparten (50 prosent).

Tabell 5.43: I hvilken grad synes du ulike forhold har endret seg? Prosent.

	Bedre nå enn før	Uendret	Verre nå enn før	Vet ikke	Totalt	N
Mulighet til å komme ut	46	52	1	1	100	166
Mulighet til å ta i mot besøk	33	64	2	1	100	165
Mulighet til å ha/etablere et familieliv	29	64	3	4	100	160
Økonomiske situasjon	12	50	36	2	100	163
Mulighet for å klare seg selv	42	47	8	3	100	172
Opplevelse av å ha en fullverdig bolig	76	20	2	2	100	168
For oss som har et funksjonshemmet barn, er boligen blitt...	64	25	1	10	100	72
Tilfredshet med nabolaget	39	51	1	8	100	71
Tilfredshet med tjenester og tilbud i nærmiljøet	31	57	10	1	100	70
Tilfredshet med nærmiljøet (natur, bebyggelse, trafikk osv)	45	44	5	5	100	73
Opplevelse av boligen i forhold til andre boliger	19	59	-	22	100	73

Dersom vi skiller mellom hvilken type tilskudd en har fått, så har den økonomiske situasjonen forbedret seg oftere for de som har fått etableringstilskudd enn for de som har fått tilpasningstilskudd. Det fremgår ikke av tabellen, men for begge disse tilskuddstypene utgjør imidlertid de som rapporterer om en forverret økonomisk situasjon (vel en tredjedel for begge tilskuddstyper) en større andel enn de som rapporterer om en forbedret økonomisk situasjon.

Opplevelsen av å ha en fullverdig bolig har bedret seg for mottakerne av samtlige tre tilskuddstyper, men kanskje mest for de som har fått etableringstilskudd. Vi ser at de som har mottatt tilpasningstilskudd i beskjeden grad har fått bedre muligheter for å ta imot besøk (25 prosent), sammenlignet med de som har fått etableringstilskudd (61 prosent); det samme gjelder muligheten til å ha/etablere et familieliv (19 mot 55 prosent). Der hvor mottakerne av tilpasningstilskudd gjør det "best" sammenlignet med mottakerne av etableringstilskudd, er når det gjelder muligheten for å klare seg selv. Her har boligtilskuddet medført at nær halvparten (47 prosent) greier seg bedre nå enn før (mot 38 prosent blant de som har fått etableringstilskudd).

Tabell 5.44: I hvilken grad synes du ulike forhold har endret seg?, etter tilskuddstype. Prosentandel som har svart ”bedre nå enn før”. (antall svar på svaralternativet i parentes).

	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasnings- arbeider	Prosjek- tering
Mulighet til å komme ut	55 (42)	47 (114)	62 (13)
Mulighet til å ta i mot besøk	61 (43)	25 (112)	31 (13)
Mulighet til å ha/etablere et familieliv	55 (42)	19 (108)	23 (13)
Økonomiske situasjon	33 (43)	6 (110)	0 (12)
Mulighet for å klare seg selv	38 (47)	47 (116)	50 (12)
Opplevelse av å ha en fullverdig bolig	91 (45)	73 (112)	85 (13)
For den som har et funksjonshemmet barn, er boligen blitt...	82 (17)	65 (49)	100 (7)
Tilfredshet med nabolaget	52 (44)	21 (29)	-
Tilfredshet med tjenester og tilbud i nærmiljøet	40 (43)	17 (30)	-
Tilfredshet med nærmiljøet (natur, bebyggelse, trafikk osv)	52 (44)	26 (31)	-
Opplevelse av boligen i forhold til andre boliger	27 (44)	10 (31)	-

Nå skal vi gå over til å se på ulike daglige gjøremål som knytter seg til boligen og dens funksjoner, og i hvilken grad det har skjedd positive eller negative endringer i så måte. Vi har spurt om det har blitt enklere å utføre ulike nærmere spesifiserte daglige gjøremål.

Det er særlig bad/dusj som har blitt enklere. Dette har blitt ”mye enklere” for halvparten (49 prosent). Å bevege seg rundt i eller inn/ut av boligen har blitt ”mye enklere” for en av tre (35 prosent på begge). Matlaging, vask av boligen, innkjøp av dagligvarer osv. har holdt seg uendret for flertallet, men en del oppgir også at det har blitt enklere.

Tabell 5.45: Har det blitt enklere for deg å utføre ulike daglige gjøremål?

	Mye enklere	Noe enklere	Som før	Vanskeligere	Totalt	N
Bad/dusj (personlig hygiene)	49	18	30	2	100	170
Matlaging	22	12	63	3	100	157
Bevege meg rundt i boligen	35	9	54	2	100	158
Komme inn i/ut av boligen	35	8	55	2	100	165
Vask av boligen	19	12	64	6	100	159
Innkjøp av dagligvarer osv.	10	8	76	6	100	156

Det å utføre bad/dusj (personlig hygiene) har blitt ”mye enklere” for halvparten av mottakerne av både etableringstilskudd og mottakere av tilpasningstilskudd. Ellers har forbedringene når det gjelder å bevege seg rundt i og inn/ut av boligen har vært noe tydeligere hos de som har mottatt etableringstilskudd. Matlaging, vask av boligen, og særlig innkjøp av dagligvarer osv. har bare i moderat grad blitt enklere for mottakerne av tilpasningstilskuddet.

Tabell 5.46: Har det blitt enklere for deg å utføre ulike daglige gjøremål?, etter tilskudds type. Prosentandel som har svart ”mye enklere”. (antall svar på svaralternativet i parentes).

	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Bad/dusj (personlig hygiene)	50 (46)	50 (114)	77 (13)
Matlaging	36 (44)	18 (104)	42 (12)
Bevege meg rundt i boligen	50 (44)	31 (106)	67 (12)
Komme inn i/ut av boligen	44 (46)	33 (111)	75 (12)
Vask av boligen	33 (43)	12 (107)	25 (12)
Innkjøp av dagligvarer osv.	23 (43)	5 (105)	8 (12)

Vi spurte om mottakerne er fornøyd med resultatet. Her svarer tre av fire (75 prosent) et ubetinget ja, mens en av seks er delvis fornøyd (16 prosent). De som er mest fornøyd er mottakerne av etableringstilskudd.

Tabell 5.48: Er du fornøyd med resultatet? Prosent.

	Alle	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Ja	75	83	74	77
Bare delvis	16	7	18	15
Nei	6	9	5	-
Vet ikke	3	2	3	8
Total	100	100	100	100
N	173	46	114	13

De som ikke var fornøyd ble bedt om å oppgi hvorfor de ikke var fornøyd. Av de alternativene som var oppgitt, er det de aller fleste (82 prosent) som krysser av for at det ble for dyrt. En av fem har svart at endringene var for små/feilaktig utført.

Tabell 5.49: Hvis du ikke er fornøyd, hvorfor? Prosent.

Endringene var for små/feilaktig utført	21
Endringene ble ikke gjort der jeg hadde størst behov for det	9
Det ble for dyrt for meg/oss	82
Endringene fungerte ikke slik jeg hadde trodd	2
Annet	19
N	44

Vi spurte også om hjelpebehovet hadde endret seg. Vi ser her at det er en ikke ubetydelig andel som oppgir at de har behov for *mer* hjelp nå enn de hadde før. Det er også interessant å se at det i særlig grad gjelder privat hjelp og hjemmehjelp, og i noe mindre grad for hjemmesykepleie, som er medisinsk hjelp. Hjemmehjelp og privat hjelp kan tenkes å handle om praktisk hjelp i hjemmet, som først og fremst er den formen for hjelp en skulle tro var preget av ens boligmessige situasjon.

Tabell 5.50: Har ditt behov for hjelp endret seg? Prosent.

	Hjemmehjelp	Hjemmesykepleie	Privat hjelp
Trenger mer hjelp nå	12	9	22
Trenger like mye/lite som før	45	34	42
Trenger mindre enn før	1	6	8
Trenger ikke hjelp	42	51	27
Total	100	100	100
N	135	124	147

En nærmere analyse kan tyde på at de som har mottatt tilpasningstilskudd i noen grad har fått en større økning i behov for hjemmehjelp enn andre.

Tabell 5.51: Har ditt behov for hjelp endret seg? Prosentandel som ”trenger mer hjelp nå”, etter tilskuddstype. Prosent. Antall svar i parentes.

	Kjøpe/ bygge ny bolig	Utføre tilpasningsarbeider	Prosjektering
Hjemmehjelp	5 (37)	16 (88)	9 (11)
Hjemmesykepleie	11 (38)	12 (78)	- (9)
Privat hjelp	28 (40)	24 (97)	14 (14)

5.1.8 Synspunkter på boligtilskuddet

Til slutt bad vi de som eventuelt hadde synspunkter på boligtilskuddet om å fortelle oss om dette ved å skrive noen linjer på spørreskje maet. Om lag 80 personer hadde svart på dette spørsmålet. Dette er et viktig supplerende materiale da det gir respondentene en mulighet til selv å ”komme til orde” uavhengig av de bokser vi for øvrig har ønsket å putte dem inn i. Vi skal her presentere noen eksempler, og har valgt å sortere dem under noen hovedkategorier. En bør være oppmerksom på at de kommentarene som er gitt ikke vil være representative for alle respondentene i undersøkelsen. Ikke alle har svart på spørsmålet, og det kan være ulike grunner til at noen har valgt å svare. En viktig grunn vil være at det er de som har negative eller positive erfaringer som er mest tilbøyelig til å svare, mens de som ikke har noen bestemte oppfatninger om ordningen trolig oftere har latt være.

Innledningsvis kan det sies at den store majoriteten av kommentarer handler om at tilskuddene er for små i forhold til det behov mange hadde. Gjennomgangstonen er her at mange opplever at grensen på kr. 20 000 er for lav (tilpasningstilskuddet) og resulterer i halvløsninger. Noen har måttet ty til egenfinansiering for å få realisert løsningen. Men det er også en del som uttrykker at de er fornøyde og takknemlige for at de kunne få boligtilskudd. En del fremhever også negative erfaringer når det gjelder informasjon og ”tilgjengelighet” til kommunen.

Informasjon

- 'Min' kommune kunngjør dette til alle husstander, men det er utrolig hvor lite mine bekjentskaper i andre kommuner kjenner til denne muligheten. Hva med NRKs 'Fuller fem', med henvisning til kommunens ergoterapeut?*
- Bedre informasjon. det virker som om kommunene prøver å hemmeligholde at slike penger finnes.*
- Savner bedre info om søknadsmulighetene.*
- Dårlig info om hvor mye man kan søke om og hvor mange ganger man kan søke.*
- Mangel på hjelp til utfylling av skjema og manglende info, f.eks. om kostnadsoverslag.*
- Flaks at vi fikk høre om det av bekjente*

Fornøyde

- Veldig fint at slike tilskudd finnes.*
- Tilskuddet er et bra tilbud til funksjonshemmede: Boligen blir lettere håndterlig, også for funksjonshemmede voksne med barn*
- Det hjalp oss utrolig mye. Uten tilskuddet ville det tatt lang tid å få gjort det ferdig. Men behovet for mer tilskudd er absolutt tilstede!*
- Boligtilskuddet og hjelpen fra boligkontoret er flott.*
- Grei ordning*

- Tilskuddet ble bevilget uten for mye viderverdigheter. Det var av ok størrelse. Grei utbetaling.
- Glimrende ordning
- Dersom jeg ikke hadde fått tilskudd, kunne jeg ikke ha skaffet meg bolig.

Ordningens virkemåte og saksbehandling

- Hadde vært lettere hvis byggforvaltningen hadde fagfolk og gjorde ferdig jobb for jobb. Hvis det ble dyrere enn 20 000, som er taket, kunne vi heller fått 'karantenetid' før ny jobb ble påbegynt. Det er slitsomt å bo på en 'byggeplass' når man er syk.
- Vanskelig å søke, fikk lite hjelp. Saksbehandler kjenner ikke reglene.
- Søkte om 20 000 og fikk det, men brukte bare 16 000. Resten var jeg lovet for 2002, men det fikk jeg ikke. Jeg fryser.
- For innviklet, mye papirarbeid, dyre takstmenn, for lite tilskudd i forhold til inntekt
- Hadde mange problemer ang. betalingen av faktura til borefirmaet. Kommunen bad om unnskyldning.
- Kommunen forskjellsbehandler funksjonshemmede.
- Inntektsrammene for å få utbedringstilskudd er altfor små

For lite

- Kunne vært større, slik at ikke lån og inntekt blir like store. Jeg er blitt sosialklient pga. lånet, for å få penger til mat.
- Som enslig er det problematisk å betjene store lån. Tilskuddet kunne vært større pga. kostnader til generelt vedlikehold av bolig.
- 20 000 var for lite, måtte ta opp lån, noe som fører til en veldig stram økonomi.
- Tilskuddet var for lite, måtte få hjelp av foreldre.
- Fikk ikke alt vi søkte om, måtte kutte i planene.
- Det er ikke mye man får for 20 000.
- Jeg trengte 55 000, fikk 15 000.
- Helt urimelig at 20 000 er hovedregel enten tiltaket er stort eller lite. I brosjyren åpnet man for 20%, men kommunen gir sjelden mer enn 20 000. Vi var 'heldige' og fikk 30 000.
- Har fått pusset opp badet, ingenting annet.
- Max-grensen er 20 000 per år, det er for lite i forhold til utbedringsutgiftene. Hele beløpet burde bli dekket.
- Tilskuddet på 20 000 er altfor lite, med de priser som råder
- Fikk også utbedringstilskudd i 1999, for å lette adkomst med rullestol. Alt arbeid ble utført av fosterfar, bare materialutgifter søkte vi å få dekket. Av 11 000 fikk vi 5000 - litt lite, synes vi.
- Boutgiftene er for høye, boligtilskuddet må økes.

- Synes det ble litt lite, da vi måtte gå etter kommunens forskrifter for å kunne søke tilskuddet.
- Skulle ønske tilskuddet var større, da jeg måtte bruke mye av forsikringsoppgjøret, og derfor har lite igjen å leve for.
- Tilskuddet var for lite, egenandelen var noe høy.
- Tilskuddet kunne vært større. Det er vanskelig å få lån i bank når man er trygdet. Grensen for bostøtte er for lav.
- Utgjør lite av de totale kostnadene
- Skulle ønske tilskuddet var stort nok til å få pusset opp det mest nødvendige.
- Burde tilsvare de faktiske utgiftene.
- Tilskuddet burde vært større. Pga. alder ønsker jeg ikke å ta opp lån. Har bare pensjon, og etter 25 år som enke, er økonomien alltid et problem.
- Jeg hadde vært minstepensjonist i 11 år, var skilt og hadde eneomsorg for et kronisk sykt barn. Tilskuddet ble for lite - har f.eks. kun halv kjøkkeninnredning. Kan bostøtten økes for slike som meg?
- Det er altfor lite. Vi skulle få nytt kjøkken, men hva får du for 20 000?
- Kunne tenkt meg cirka 20 - 30 000 mer i tilskudd, så en hadde mer å rutte med i alderdommen
- Tilskuddet er svært lite - burde stå i forhold til hva som ønskes utbedret

Til slutt skal vi sitere en respondent som la et håndskrevet ark ved spørreskjemaet: "Tilskuddet jeg har klart å kjempe meg til er så lavt at det er en stor del av helhetsvurderingen når jeg nå må "velge" å selge min bolig. Jeg har for mange og store behov for utbedring av boligen min og jeg har ikke økonomi til å oppta flere lån. Jeg føler derfor at jeg går en utrygg, usikker og skremmende fremtid i møte. (...) Boligtilskuddet bør gis ut fra behov og en samlet økonomisk vurdering, ikke slik som det er nå (i hvert fall i min kommune), at det gis etter behov. (...) Det blir bare "klatting" med penger, da det er svært vanskelig å få noe særlig ut av den summen som det går an å få innvilget i boligtilskudd. (...) Fagfolk koster dyrt så hvis folk har mulighet til det må de enten få tak i uprofesjonell hjelp eller "svart" arbeidskraft. På denne måten er det sikkert også mange som blir lurt! (...) Det er også svært vanskelig for mennesker med dårlig økonomi å forskuttere utgiftene for deretter å få dem dekket etterskuddsvis gjennom kommunen. Etter at arbeidene er utført kan kommunen kreve kvitteringer og eventuelt sjekke om arbeidene er utført."

OPPSUMMERING

I postalundersøkelsen til mottakerne av boligtilskudd har vi avgrenset oss til funksjonshemmede under 70 år, og som hadde mottatt boligtilskudd i perioden 1998-2001. Kommunene distribuerte spørreskjemaene for oss etter disse kriteriene. I alt 71 prosent av utvalget har svart at de har mottatt tilskudd til å utføre

tilpasningsarbeider; 29 prosent har mottatt tilskudd til å kjøpe/bygge ny bolig, og 8 prosent har mottatt prosjekteringstilskudd. Når prosentfordelingen summerer seg til mer enn 100 så er det fordi enkelte har krysset av for at de har mottatt flere tilskuddstyper.

Mottakerne av tilpasningstilskudd er ikke uventet eldre enn mottakerne av etableringstilskudd og prosjekteringstilskudd (gjennomsnittsalder hhv. 51, 38 og 40 år). Det er videre en majoritet av kvinner blant mottakerne (ca to av tre er kvinner). Det vanligste er at tilskuddsmottakerne bor alene, noe som gjelder omlag fire av ti. Tre av ti bor sammen med samboer eller ektefelle. Det vanligere å bo alene blant mottakerne av etableringstilskudd enn blant mottakerne av tilpasningstilskudd.

Når det gjelder mottakernes sosioøkonomiske status, så er utdanningsnivået blant mottakerne relativt lavt. Andelen som kun har grunnskole som høyeste fullførte utdanning er 44 prosent, det dobbelte av hva den er i befolkningen generelt (22 prosent, SSB utdanningsstatistikk 2000). Svært få av tilskuddsmottakerne er i lønnet arbeid, bare 13 prosent, mens 75 prosent er pensjonert/trygdet, og husholdningsinntektene er lave. Hver sjettede husholdning har en årlig inntekt (brutto) på under kr. 100 000, og nær halvparten har en inntekt på under kr. 150 000. I alt en av seks har mottatt økonomisk sosialhjelp de siste 12 månedene, og en av fire mottar bostøtte fra Husbanken. De som oftest er mottakere av sosialhjelp og bostøtte er mottakerne av etableringstilskudd. Når mottakerne av etableringstilskudd synes å ha en vanskeligere økonomisk situasjon, så kan dette indikere at det å etablere seg i bolig virker anstrengende på økonomien. Det er dermed også indirekte en mulig indikasjon på at finansieringsmulighetene ikke er tilstrekkelige når de skal etablere seg i en annen bolig.

Dersom vi ser på funksjonsnivået til mottakerne, er det på områdene rengjøring, dagligvareinnkjøp, gå i trapper mellom etasjer, vask av tøy, og delvis også besøke slekt og venner, at tilskuddsmottakerne oppgir at de har størst behov for hjelp. De områdene færrest oppgir hjelpebehov er: bevege seg omkring i boligen, ut/inn av boligen og åpne/lukke dører. Med unntak av trapper synes det altså som om fremkommelighet knyttet til boligen i mer avgrenset betydning er uproblematisk for de fleste, mens andre hverdagslige aktiviteter som ikke knytter seg til boligen i fysisk forstand er mer problematiske. Mottakerne av etableringstilskudd synes å ha et noe høyere funksjonsnivå enn mottakerne av tilpasningstilskudd og prosjekteringstilskudd. Hvilke av de ulike typene gjøremål en klarer best og hvilke en klarer dårligst uten hjelp er relativt lite avhengig av tilskuddstype, dvs. at funksjonshemmingen for mottakerne av de ulike tilskuddene i stor grad synes å påvirke de samme gjøremål.

De aller fleste (74 prosent) eier boligen selv, en av seks bor i borettslag/boligaksjeselskap, mens noen få har oppgitt at de bor i en bolig med et eller annet leieforhold. Det er kanskje ikke uventet å finne at det er flest boligeiere blant tilskuddsmottakerne da ordningen primært er rettet mot søkere som eier boligen selv. Selveie er noe vanligere blant mottakerne av etableringstilskudd enn blant mottakerne av tilpasningstilskudd, mens de som har mottatt tilpasningstilskudd noe oftere bor i borettslag/boligaksjeselskap. Boligene er ikke særlig store, i gjennomsnitt har boligene 3,8 rom (utenom kjøkken, bad osv). Nær halvparten (46 prosent) bor i en 3roms bolig eller mindre, og en av seks (16 prosent) bor i en bolig med bare to rom. Det som har mottatt etableringstilskudd bor i de klart minste boligene.

Når det gjelder vurderingen av nåværende bolig, spurte vi blant annet om vedkommende opplevde en rekke oppgitte sider ved boligen som problematiske. Det som først og fremst blir fremhevet som problemer med nåværende bolig, er for mye vedlikehold av hus/hage, mangelfulle garasjeforhold, og at en ikke kan bruke trapper som blir fremhevet som de største problemene. Alt i alt er det likevel mye som tyder på at det ikke i første rekke er mer boligtekniske forhold (ut over trapper) som står fram som de største problemene ved nåværende bolig.

På spørsmål om hva som var grunnen til at en måtte gjøre noe med boligen eller skifte bolig, så var det å "sikre at boligen skulle dekke fremtidige behov" det som flest oppgav som grunn. Dernest kommer at det var upraktisk å gjøre ulike daglige gjøremål, og at en ikke kunne bruke bad/toalett.

Det som mange nevner som konkret årsak til at en hadde behov for å gjøre noe med boligen, nemlig at en ikke kunne bruke bad/toalett, er det svært få som opplever som et stort problem i dagens bolig. Dersom vi mer generelt sammenligner det respondentene svarer om problemer med nåværende bolig med svarene på spørsmålet om hvorfor de måtte gjøre noe med boligen, så kan det se ut til at boligtilskuddet har hjulpet mange med å oppnå blant annet bedre bad/toalettforhold, og dels også å oppnå en mer lettstelt bolig, men at en del samtidig sliter med å få boligøkonomien til å gå rundt (til sammen 35 prosent opplever dette som noe eller mye problematisk i nåværende bolig).

I hvilken grad har tilskuddet inngått som en del av en endring av posisjon i boligkarrieren? Av de som har bodd i en annen bolig tidligere, var 33 prosent selveiere av forrige bolig - andelen selveiere er altså godt og vel fordoblet blant boligtilskuddsmottakerne. De fleste av de nye selveierne bodde i en leid bolig tidligere. Videre har den oppadstigende endringen i boligkarriere skjedd blant mottakerne av alle typene boligtilskudd, men er tydeligst blant de som har mottatt

etableringstilskudd. Dette er for så vidt ikke uventet hvis vi ser det i sammenheng med en sentral målsetning for etableringstilskuddet som nettopp er å bidra til etablering i "egen bolig", mens tilpasningstilskuddet ofte vil innebære at boligen tilpasses brukeren enten det er i eksisterende bolig eller i en ny bolig som en flytter til.

Informasjonskilde om boligtilskuddet skiller seg noe ut for mottakerne av etableringstilskuddet og mottakerne av tilpasningstilskuddet. For etableringstilskuddet er det ens eget private nettverk som er den viktigste informasjonskilden, mens det er ergoterapeuten som skiller seg ut som den viktigste informasjonskilden for tilpasningstilskuddet. Men også her er pårørende og andre privatpersoner viktig. Vi ser altså at boligkontoret og særlig sosialkontoret, har en mer beskjeden rolle som informasjonskilde, samtidig som det er disse kontorene som oftest har det praktiske ansvaret for ordningene. Ergoterapeuten, som ofte organisatorisk vil tilhøre pleie- og omsorgssektoren innen kommunene, fremstår som en nøkkelperson. De tydelige forskjellene mellom tilskuddstypene når det gjelder informasjonskanaler kan tyde på at brukeren selv ganske ofte har vært nødt til å oppsøke informasjon om ordningen og/eller at informasjonen kommer ganske tilfeldig til brukerne. Grunnen til at vi kan anta dette, er at kommunene ofte oppgir boligkontor og/eller sosialkontor som ansvarlig for de ulike tilskuddstypene, mens brukerne oppgir helt andre, og dels ulike, kilder for de to ulike tilskuddstypene. Vi husker også at kommunene ofte fremhevet annonsering i dagspressen som et viktig informasjonstiltak. Svært få av mottakerne oppgir media som første informasjonskilde. Kommunene oppgav for øvrig også ganske ofte at informasjonen formidles av offentlig ansatte. Resultatene tyder på at informasjonsflyten knyttet til ordningene er forholdsvis tilfeldig.

Seks av ti hadde diskutert med noen i kommunen hvordan boligbehovene kunne løses. Det betyr at for ganske mange så har det trolig i liten grad blitt gjort diskusjoner om mulige alternative løsninger. Et bilde av en "smal saksgang" tegner seg, der en bruker f.eks. får informasjon om ordningen fra noen en er i kontakt med av andre grunner, kontakter kommunen vedrørende ordningen, og får så vite om en vil være berettiget eller til tilskudd eller ei, uten at det innebærer en bredere diskusjon av alternative løsningsmuligheter. For de som var i diskusjoner med kommunen, var det som regel boligtilskudd til tilpasning og etableringstilskudd/-lån som ble diskutert. Hos noen ble også andre løsninger diskutert, for eksempel omsorgsbolig/servicebolig/ trygdebolig og bli boende og ordne finansiering selv. To av tre opplevde at kommunens forslag i denne forbindelse var i tråd med egne ønsker.

Når det gjelder utforming av søknaden, så har det oftest vært søkeren selv som stod for dette. Andre instanser som er sentrale her er ergoterapeut (særlig for tilpasningstilskuddet) og boligkontoret (særlig for etableringstilskuddet).

Sosialkontoret har også hjulpet til med søknaden hos en del. Dersom vi ser på planleggingen av det tilskuddsmidlene skulle brukes til mer konkret, så er det mest vanlige svaret at mottakerne sto for all planlegging selv (gjelder særlig tilpasningstilskuddet). Derneft er det byggmester/entreprenør i kommunen som fremheves, og ergoterapeut i kommunen har også her spilt en sentral rolle.

De fleste tilskuddsmottakerne (tre av fire) har svart at resultatet av søknaden var i tråd med ønskene deres. En bør imidlertid være forsiktig med å tolke dette som et uttrykk for at søknadsresultatet dekket søkerens *behov*. De forventninger en har til søknadsutfall vil være preget av det en tror er mulig å oppnå gjennom ordningen.

Under halvparten (41 prosent) var i kontakt med Husbanken i forbindelse med søknaden (vanligst blant mottakerne av etableringstilskudd). Av disse ble de fleste anbefalt å snakke med kommunen. Når vi spør hva de som var i kontakt med Husbanken synes om den hjelpen de fikk, er mottakerne stort sett ganske positive. Nær halvparten opplevde hjelpen de fikk som svært nyttig. Mottakerne av etableringstilskudd opplevde denne kontakten som mest nyttig. Når vi spør om hvor lett en synes det har vært å finne fram til hvor i *kommunen* en skulle henvende seg for å få informasjon om boligtilskuddet, er det åtte av ti som synes det har vært svært lett eller lett, mens en av fem synes det har vært vanskelig eller svært vanskelig. Mottakerne av tilpasningstilskudd beskriver det oftest som vanskelig eller svært vanskelig. Kontakten med kommunen beskrives som svært positiv eller positiv av de aller fleste mottakerne (86 prosent). Vi merker oss altså at mottakerne stort sett virker fornøyd med den kontakten de har hatt med Husbank eller kommune. Her er det imidlertid viktig å huske at dette gjelder personer som faktisk har lyktes i å få tilgang til et knapt gode.

Når vi stiller spørsmålet om informasjonstilgang mer generelt om aktuelle tilbud i Husbanken og kommunen og som kunne bedre ens boligsituasjon, er tilfredsheten noe mindre. Det er halvparten som beskriver dette som svært lett eller lett, mens den andre halvparten beskriver informasjonstilgangen som vanskelig eller svært vanskelig. De som har fått tilpasningstilskudd peker seg ut som de som har opplevd informasjonstilgang som vanskeligst.

Når det gjelder hvilke formål pengene er blitt brukt til, er det i hovedsak prosjektering av eller tilpasning/utbedring av bad/dusj/toalett som skiller seg ut. Derneft kommer tilpasning av dør/dører og av gulv innvendig. Tilpasning av kjøkken, soverom, eller inngangsparti kommer også forholdsvis høyt opp. Relativt få har brukt pengene til tilpasning av stue/oppholdsrom. Disse spørsmålene fanget i særlig grad opp de som hadde fått tilpasningstilskudd og/eller prosjekteringstilskudd, og i mindre grad de som hadde fått etableringstilskudd.

Resultatene tyder i en viss grad på at tilskuddet først og fremst har blitt brukt til mer "nødvendige" funksjoner (der mulighetene for utøvelse av personlig hygiene og fremkommelighet i boligen kommer høyt opp) mens "trivselsfunksjoner" (som for eksempel stue) er lavere prioritert. Personlig hygiene er også et av de gjøremålene som hjemmetjenesten i særlig grad utøver når de er på besøk hos hjelpetrengende, slik at boligtilskuddet også på denne måten kan sees i sammenheng med reduksjon av behovet for offentlig hjelp, eventuelt at utøvelse av offentlig hjelp blir lettere. Men samtidig så vil en fysisk funksjonsnedsettebe (der en kanskje har bruk for rullestol) ofte merkes først når det gjelder tilgjengelighet til toalett, da slike rom gjerne er av de minste og trangeste i en bolig.

En stor majoritet (om lag tre av fire) av tilskuddsmottakerne har mottatt hjelpemidler fra Hjelpemiddelsentralen. Andelen er lavest blant mottakerne av etableringstilskudd. En nærliggende forklaring vil her være at mottakerne av etableringstilskudd har et noe høyere funksjonsnivå enn de øvrige, slik vi har vært inne på.

Bare en av fire totalt oppgir at tilskuddet var tilstrekkelig for å få utført det en ønsket. Andelen som mener det var tilstrekkelig er høyest blant de som fikk etableringstilskudd. Kanskje ikke uventet er det derfor også svært mange som oppgir at de måtte bruke andre penger i tillegg. Det gjelder oftest for mottakerne av tilpasningstilskudd og prosjekteringstilskudd. På et oppfølgingsspørsmål om hvilke penger det her var som ble benyttet, svarer nesten halvparten at det var egne oppsparte midler, mens én av tre har tatt opp privat lån. Det er mottakerne av tilpasningstilskudd som oftest måtte bruke av egne oppsparte midler eller ta opp privat lån. En majoritet av mottakerne av etableringstilskudd fikk dekket opp det øvrige gjennom lån fra Husbanken. Når det gjelder etableringstilskuddet, så reflekterer dette bare at etableringstilskuddet ofte blir benyttet i kombinasjon med Husbanklån, noe som for så vidt er i tråd med ordningens regelverk. Men også blant etableringstilskuddsmottakerne er det mange som har brukt av egne midler og/eller privat lån (til sammen halvparten).

En indikator på betydningen av boligtilskuddet for realiseringen av prosjektene for mange, får vi gjennom et spørsmål om en ville hatt mulighet for å gjennomføre tilpasningen eller kjøpe/bygge bolig dersom en ikke hadde fått boligtilskuddet. I alt to av tre ville ikke hatt mulighet til å realisere prosjektet dersom de ikke hadde fått tilskuddet. Her er imidlertid andelen høyest blant mottakerne av etableringstilskudd. Dette, sett i sammenheng med ovenfor nevnte observasjoner, er en indikasjon på at etableringstilskuddet ikke bare er et tilskudd med selvstendig betydning, men også ofte har en viktig betydning ved å inngå som en del av en "finansieringspakke" der Husbanklån (trolig ofte etableringslån) også inngår.

På spørsmål om nytten av boligtilskuddet, svarer så å si alle (95 prosent) at de har fått en bedre tilpasset bolig. Vi spurte også om hvilke av en rekke på forhånd oppgitte forhold som har endret seg mer konkret. Dette er forhold som også sier noe om de begrensninger/muligheter boligen innebærer for ens livsutfoldelse, ikke bare sider ved boligen i seg selv. For mange har det skjedd forbedringer på en rekke områder. Det som merker seg mest ut positivt, er opplevelsen av å ha en "fullverdig bolig". Tre av fire mener opplevelsen av å ha en fullverdig bolig har forbedret seg. Nær halvparten synes mulighetene til å komme seg ut har forbedret seg, og fire av ti synes muligheten for å klare seg selv er bedre enn før. Videre er det to av tre av de som har et funksjonshemmet barn som synes boligen har blitt bedre enn før. De områdene hvor endringene har vært mest negative er i første rekke den økonomiske situasjonen. En av tre opplever at den økonomiske situasjonen har forverret seg, mens den er uendret for halvparten. Tilfredshet med tilbud i nærmiljøet. En god del har altså opplevd forbedringer knyttet til boligsituasjonen, men for mange har endringene samtidig ført til en *forverring* av den økonomiske situasjonen. Med andre ord synes boligtilskuddet ofte å være en inngangsport til bedre boligbetingede livsforhold, *men kompensere samtidig ikke for de økonomiske endringer dette innebærer*. Videre gjelder forbedringene i stor grad det en kan karakterisere for subjektive sider ved boligen (opplevelsen av å ha en fullverdig bolig), kanskje vel så mye som fysiske "tilgjengelighetssider". Den økonomiske situasjonen har forbedret seg minst hos de som har fått tilpasningstilskudd, samtidig som andelen som har fått en *forverret* økonomisk situasjon er like stor for begge disse to tilskuddstypene (ca en av tre). Opplevelsen av å ha en fullverdig bolig har bedret seg for mottakerne av samtlige tilskuddstyper, men kanskje mest for de som har fått etableringstilskudd. De som har mottatt tilpasningstilskudd har i beskjeden grad fått bedre muligheter for å ta imot besøk sammenlignet med de som har fått etableringstilskudd, og det samme gjelder muligheten til å ha/etablere et familieliv. Der hvor mottakerne av tilpasningstilskudd gjør det "best" sammenlignet med mottakerne av etableringstilskudd, er når det gjelder muligheten for å klare seg selv.

Når vi spør om det har blitt enklere å utføre ulike daglige gjøremål som knytter seg til boligen og dens funksjoner, er det særlig bad/dusj og personlig hygiene som har blitt enklere av de oppgitte gjøremål. Dette har blitt "mye enklere" for halvparten totalt, mens det å bevege seg rundt i eller inn/ut av boligen har blitt "mye enklere" for én av tre. Matlaging, vask av boligen, innkjøp av dagligvarer osv. har holdt seg uendret for flertallet, men en del oppgir også at dette har blitt enklere. Når vi skiller mellom mottakerne etter tilskuddstype er det særlig bad/dusj og personlig hygiene som skiller seg ut for de som har mottatt tilpasningstilskudd. På de fleste andre områdene rapporterer mottakerne av etableringstilskudd oftest om at gjøremålene har blitt enklere. I alt tre av fire svarer "ja" på et generelt spørsmål om de er

fornøyd med resultatet. Her er de som har mottatt etableringstilskudd noe oftere fornøyd enn de andre. Blant de aller fleste av de som ikke var fornøyd oppgis økonomi (at det ble for dyrt) som grunn til at en ikke er fornøyd.

Vi spurte også om hjelpebehovet hadde endret seg. Det er en ikke ubetydelig andel som oppgir at de har behov for *mer* hjelp nå enn de hadde før, men majoriteten svarer at de ikke har behov for hjelp eller at hjelpebehovet er uendret. Bare en marginal andel har svart at hjelpebehovet er mindre. Det er også interessant å se at det økte hjelpebehovet i særlig grad gjelder privat hjelp og hjemmehjelp (som trolig oftest handler om praktisk hjelp), og i noe mindre grad hjemmesykepleie (oftest medisinsk hjelp). Praktisk hjelp i hjemmet er først og fremst er den formen for hjelp en skulle tro var preget av ens boligmessige situasjon.

Noen av respondentene hadde også gitt sine synspunkter på boligtilskuddet i et åpent spørsmål til slutt i spørreskjemaet. Majoriteten av kommentarene her handler om at tilskuddene er for små i forhold til det behov en hadde. Gjennomgangstonen er at mange opplever at grensen på kr. 20 000 er for lav (tilpasningstilskuddet) og resulterer i halvløsninger. Noen har måttet ty til egenfinansiering for å få realisert løsningen. Men det er også en del som uttrykker at de er fornøyde og takknemlige for at de kunne få boligtilskudd. En del fremhever også negative erfaringer når det gjelder informasjon og "tilgjengelighet" til kommunen. Noen peker på at det har skapt problemer at en selv har vært nødt til å legge ut for utgiftene for utbedringer fordi tilskuddsutbetalingen fra kommunen kommer etterskuddsvis (på grunnlag av kvitteringer).

¹⁴ På nasjonalt nivå ligger også de politiske føringer/prioriteringer som danner grunnlaget for tildelingspraksiser, men vurderinger av de politiske siden ved ordningene ligger utenfor denne evalueringens mandat.

6. ERFARINGER FRA FEM KOMMUNER

INNLEDNING

I dette kapitlet ser vi nærmere på erfaringer med boligpolitikken for funksjonshemmede i fem utvalgte kommuner i Norge. Vi har intervjuet brukere og kommunalt ansatte. Med noen få unntak har intervjuene med brukerne vært gjennomført ved hjemmebesøk.

Mens spørreskjemaundersøkelser gir mulighet for å spørre mange om noen utvalgte avgrensede temaer, gir de kvalitative intervjuene med brukerne mulighet for å studere hvilken *betydning* boligtilskuddet har for den enkelte i vedkommendes hverdagsliv. Det gir blant annet en anledning til å se et tiltak som boligtilskuddet i sammenheng med den enkeltes livssituasjon. Når vi ser boligtilskuddet fra brukerens perspektiv, representerer det ofte et tiltak i en helhet og hvor det ofte er et (av ofte flere) alternativer for å løse et praktisk problem.

I rekrutteringen av brukere la vi vekt på både å få med personer som hadde fått tilsagn om boligtilskudd (til etablering eller tilpasning) og personer som hadde søkt om boligtilskudd men fått avslag. I utvalget på 16 brukere som var det 13 som hadde fått tilsagn på boligtilskudd mens tre har fått avslag. Hensikten med å få med brukere som hadde fått avslag i utvalget var flere; å få et innblikk i deres møte med kommunen, hvilke behov de hadde, hvilke begrunnelser de fikk for avslaget og hvordan de har løst sitt boligbehov.

I utvelgingen av kommuner forsøkte vi å oppnå variasjon når det gjelder kommunestørrelse og regional tilhørighet. I tillegg er det også variasjon mellom kommunene når det gjelder om og hvor langt de har kommet i arbeidet med boligsosial handlingsplan. Boligsosial handlingsplan kan sees som en indikator på hvor systematisk kommunene arbeider når det gjelder boligpolitikk for svakstilte.

I hver kommune har vi i tillegg gjort personlige intervjuer med saksbehandler av boligtilskuddet. Vi har også sett på hvordan disse kommunene presenterer seg og det boligpolitiske området på internett, og gjennom dette også fått et nyttig innblikk i hvilken plass Husbankens boligtiltak både generelt, og med tanke på funksjonshemmede spesielt, har i kommunene. Mange kommuner legger etter hvert ganske stor vekt på internett som en informasjons- og kontaktflate mot befolkningen. Dette har dessuten gitt oss en førstehåndskjennskap til hvordan det første møtet med kommunen ofte vil fortone seg for de som måtte ha behov for og vil oppnå informasjon om disse ordningene.

Vi har valgt å organisere fremstillingen på følgende måte: Vi gir først en presentasjon av de fem kommunene vi har vært i kontakt med. Vi presenterer her hovedinntrykk fra intervjuet med saksbehandler, og ellers inntrykk fra hvordan kommunen presenterer seg utad for eksempel gjennom sine nettsider. I intervjuene kom vi også inn på saksbehandling i tilknytning til mer konkrete saker. Disse eksemplene presenteres ikke i sin helhet, men er med på å danne grunnlag for fremstillingen av kommunen og saksbehandler, og for den analysen som følger senere. Vi presenterer også brukerne vi har gjort intervjuer med; kjennetegn ved personene, hva som er bakgrunnen for boligbehovet, hva de har gjort for å forsøke å løse det, hvordan de har erfart møtet med det offentlige (les: kommune og Husbank) i sine bestrebelser på å forsøke å løse behovet og om selve prosessen, hvilket resultat de har oppnådd og hva som var utslagsgivende for å lykkes/eventuelt mislykkes, hvilke alternativer som eksisterte, selve boligen, og i hvilken grad den nye boligsituasjonen representerer muligheter/begrensninger på det liv en ønsker å realisere. Presentasjonene av kommuner og informanter er noe ulike i form og innhold, (for eksempel er sitater brukt hyppigere fra noen intervjuer enn andre) noe som dels skyldes at registreringen i noen intervjuer er gjennomført med båndopptaker mens det i andre er brukt notatblokk. Det viktigste har imidlertid ikke vært å se på likheter, men å betone særtrekkene ved de ulike kommunene og informantene, noe vi mener vi har fått frem.

Etter denne presentasjonen av hvert enkelt case, sammenfatter vi materialet i en analyse. I denne analysen har vi valgt noen kategorier som vi gjennom fortolkning av og diskusjoner av materialet har funnet som sentrale. Kategoriene er på sett og vis faktorer som vi mener har vesentlig betydning for å forstå de virkninger eller resultater et tiltak som boligtilskuddet har for funksjonshemmedes boligsituasjon. Faktorene berører for så vidt samtlige forvaltningsmessige nivåer, fra det felles nasjonale (retningslinjer), regionkontorer, kommune, og bruker. Brukeren nevnes også i denne sammenheng fordi det viser seg at resultatet ikke alltid kan forstås tilfredsstillende ved å ensidig legge et klient- eller mottakerperspektiv til grunn. Det synes i mange sammenhenger å være slik at brukerens eller søkerens egen kompetanse og mobilisering av tilgjengelige ressurser har stor betydning for de resultater en oppnår.

Kategoriene er:

- Organisering lokalt
- Informasjon
- Brukerkompetanse
- Kommunal prioritering av boligsosiale spørsmål
 - o Boligtilskuddet – bare boligpolitikk?

- Relasjoner mellom kommune og bruker
 - o Kommunal "tilgjengelighet"
 - o Å avgjøre behov
 - o Kommunens dobbeltrolle
- Forholdet lokalt – regionalt – nasjonalt nivå
 - o Nasjonale retningslinjer – lokale praksiser
 - o Kontroll og kompetanseoverføring

INTERVJUENE

6.1.1 Kommune 1

Kommunen

Denne kommunen er det vi kan beskrive som en av landets fire storbykommuner. Kommunen har omlag 200 000 innbyggere. I denne kommunen er behandlingen av husbankens låne- og tilskuddsordninger lagt til en egen boligavdeling. Avdelingen er én av seks fagavdelinger som sorterer under byråd for miljø og utvikling.

Saksbehandler

Saksbehandler som er intervjuet har ansvar for boliglån, utbedringslån, etableringstilskudd og utbedrings/tilpasningstilskudd. Saksbehandler opplever boligpolitikk som et prioritert område i kommunen. Kommunen har utarbeidet boligsosialhandlingsplan og boligmelding. Boligavdelingen har mye kontakt med husbankens regionkontor. Kontakten skjer oftest via telefon. De ringer til regionkontoret når de har spørsmål de vil diskutere, saker de trenger veiledning til osv. Avdelingen har også hatt saksbehandlere som har hospitert ved regionkontoret, selv om dette ikke har skjedd ofte. Erfaringene fra hospiteringen har vært udelt positiv og saksbehandler ønsker at det kunne vært anledning til å gjort dette oftere.

Når det gjelder informasjon om husbankens låne- og tilskuddsordninger mener saksbehandler at kommunen er for lite flinke til dette. Noe de blant annet ser i forhold til at det kommer forholdsvis lite søknader. Kommunen har derfor bestemt seg for å gå mer aktivt ut med informasjon. Dette skjer blant annet via annonsering i aviser, via kommunens hjemmeside, ved at de henvender seg til kommunens ergoterapeuter og ved å informere på steder der det er mange potensielle søkere, for eksempel aktivitetssentre/eldresentre.

Saksbehandler opplever at det kan utøves stor grad av skjønn i behandlingen av søknader. Det var noe uklart om kommunen hadde gjort noen prioriteringer med hensyn til om det var enkelte grupper som var prioritert i behandlingen av

husbankens låne- og tilskuddsordninger. Vedkommende saksbehandler hadde gjort en skjønnsmessig vurdering om å prioritere familier med funksjonshemmede barn. I saker som gjaldt denne gruppen ble det også sett bort i fra den økonomiske behovsprøvingen. Begrunnet med at slike familier sliter så mye i utgangspunktet, de har ofte store ekstraavgifter, samt at hvis en la inntekt til grunn ville de høyst sannsynlig ikke blitt vurdert i det hele tatt. Det er også slik at andre argumenter tas med i betraktningen når det gjelder familier med funksjonshemmede barn. Dette gjelder spesielt vurderinger av den totale økonomiske belastningen kommunen hadde fått hvis familien ikke hadde fått tilskudd til å tilpasse bolig eller skaffe en funksjonelt egnet bolig. I mange saker ville alternativet vært mer institusjonslignende løsninger hvor kommunen hadde måttet ta over pleie og omsorgsoppgavene. Noe som altså ville blitt ett større økonomisk løft for kommunen.

I denne casekommunen er det gjort tre intervjuer med personer som har søkt på husbankens låne- og tilskuddsordninger. Av metodiske årsaker har vi utelatt ett av disse intervjuene.

Brukere

Bakgrunnen til at den første informanten søkte om tilskudd var at hun for en tid tilbake pådro seg en yrkesskade som førte til at hun ble avhengig av rullestol. Hun har ektefelle og to barn, og familien var dermed avhengig av å skaffe seg en ny funksjonell og egnet bolig. Informanten har fått innvilget søknad om prosjekteringstilskudd på 5.000 kr til arkitektbistand i forbindelse med bygging av ny bolig. Hun har også fått 100.000 kr til oppføring av ny bolig, samt 18.000 kr til asfaltering av uteareal. Vedkommende søker er ikke sikker på hvilke type tilskudd hun har mottatt. Det tok ca. 6 måneder fra hun sendte inn søknad til hun fikk innvilget tilskudd. Hun er stort sett fornøyd med søkeprosessen, og mener kommunens saksbehandlere har vært imøtekommende og positive. Selv om hun fremhever at størrelsen på tilskuddet alltid er for lite i forhold til de behov en har, så var ny bolig noe familien måtte ha uansett.

Årsaken til at den andre informanten søkte om tilskudd var flere. Hun er i dag avhengig av rullestol etter en amputasjon av den ene foten, og er i tillegg synshemmet. Dette er årsaken til at det måtte gjøres tilpasninger i boligen. Det var kommunens fysioterapeut og ergoterapeut som informerte om muligheten til å søke. Hun fikk også vite av fysioterapeuten at hun kunne få 20.000 i støtte hvis hun søkte. Ergoterapeuten var på besøk hos henne og hjalp til med planlegging og tegning av de tilpasninger som skulle gjøres, i tillegg til at ergoterapeuten hjalp til med selve søknaden og vedlegg til denne. Dette er noe av bakgrunnen til at vedkommende hadde store forventninger om å få tilskudd, noe som endte med

desto større skuffelse da vedkommende fikk avslag fra kommunen. Begrunnelsen for avslaget var for høy inntekt og at de måtte prioritere de som trengte det mest. Vedkommende ble samtidig anbefalt å søke om lån i stedet for tilskudd, noe hun selv ikke ville gjøre i og med at hun bare hadde uførepensjonen sin å leve av.

6.1.2 Kommune 2

Kommunen

Kommunen er en mindre bykommune i Nord-Norge, med rundt 10 000 innbyggere. Kommuneadministrasjonen er organisert i sektorer direkte under rådmannen. Alle Husbankens ordninger behandles av boligkontoret. Boligkontoret er en avdeling under Seksjon for bygg og eiendom, og er samlokalisert med denne seksjonen. Bygg- og eiendomsseksjonen er i sin tur organisert inn under sektor Drift/teknisk. Boligkontoret har totalt en stillingsressurs på 1 ½ stilling. Avdelingslederen har selv saksbehandling på alle saker knyttet til etablerings- og utbedringslån, etablerings- og utbedringstilskudd gjennom Husbankens ordninger, og gjør saksforberedelse/innstilling til ordinære boliglån.

Kommunen låner årlig inn 5-6 millioner kroner fra Husbanken, som kommunen igjen låner ut til enkeltsøkere. Beslutningsansvaret i disse sakene er delegert til administrasjonen. Tidligere var politikerne involvert i vurdering av enkeltsaker, men denne praksisen forsvant med nytt delegasjonsreglement på 90-tallet. Søknaden går imidlertid til politisk behandling hvis søkeren klager på behandlingsresultatet. Avdelingslederen forteller at kommunen ikke har egen boligsosial handlingsplan, og de har valgt å legge seg på den samme praksis som signaliseres i Husbankens regelverk. Avdelingslederen forteller videre at ungdom i etableringsfasen er en prioritert gruppe for disse tilskuddene, og den største gruppen av søknader kommer fra enslige minstepensjonister.

Saksbehandler

Avdelingsleder har fagbakgrunn fra økonomi, administrasjon og ledelse, og har hatt flere andre stillinger i samme kommune tidligere. Hun påpeker at hun er fornøyd med boligkontorets nære organisatoriske tilknytning til bygg- og eiendomsseksjonen. Saksbehandling på boligsøknadene innebærer ofte en rekke tekniske spørsmål knyttet til boligstandard osv, noe som saksbehandleren forteller at krever et nært samarbeid med den kompetanse som bygg- og eiendomsseksjonen har. I forbindelse med den omorganiseringssprosessen kommunen er inne i, har det vært på tale å organisere boligkontorets oppgaver inn under sosialkontoret, men avdelingslederen har ikke tro på at de mer tekniske sidene ved saksbehandlingen vil kunne løses like godt derfra. Kommunen har en avtale med et regnskapsfirma

som har overtatt all oppfølging av de lån og lån og tilskudd boligkontoret administrerer.

Boligkontoret informerer ikke aktivt om Husbankordningene, men avdelingsleder understreker at de selv har god oversikt over ordningene og kan gi god informasjon og hjelp til de som kontakter dem. Avdelingsleder forteller at søknadene ofte gjelder ganske komplekse forhold, teknisk og sosialt. Boligtilskuddet er rettet mot personer som er i en vanskelig situasjon. Den vanligste finansieringsmodellen ved boligkjøp er ordinært husbanklån, samt etableringslån og eventuelt etablerings-tilskudd. Avdelingslederen karakteriserer den delen kommunen går inn med (etableringslån og etableringstilskudd) som "en slags toppfinansiering". Avdelingslederen understreker at man legger vekt på å finne frem til økonomiske opplegg som det er realistisk for søkerne å tilbakebetale, slik at man ikke skaper klienter. I vurderingen inngår også hensynet til at boligen har nøktern standard. På spørsmål om hva nøktern standard innebærer, forteller saksbehandler at dette handler om boligens størrelse og pris. Man gir dessuten en del mindre tilskudd til utbedring for eksempel fjerning av dørterskler, utbedring av bad, etc. slike mindre tilskudd er vanlig begrenset i pris oppad til 20 000 kr pr husstand. Antallet funksjonshemmede søkere til de aktuelle tilskuddene, er svært få. Det dreier seg vanligvis om 1-2 søknader pr år.

Brukere

Vi har gjennomført to brukerintervjuer i denne kommunen. I det ene tilfellet er informanten en ung, bevegelseshemmet kvinne. Hun har hatt en alvorlig sykdom, og er uføretrygdet. Hun hadde kjøpt sin nåværende bolig før sykdommen inntraff. Hun søkte boligtilskudd for å tilpasse boligen, og hadde allerede et boliglån i en sparebank. Hun fikk beskjed om at hun ville få lån og tilskudd hvis hun overførte deler av dette lånet til et ordinært husbanklån, noe hun også gjorde. Hun forteller at hun var innom kommunehuset fire eller fem ganger, stadig med nye papirer og opplysninger som ble etterlyst. Behandlingen av søknaden tok i overkant av ett år, og når det kom til stykket fikk hun avslag på sin søknad. Hun hadde noen sparepenger fra tiden før sykdommen. Dette hadde hun planlagt å bruke på utvendig vedlikehold av huset, men pengene måtte hun i stedet bruke til tilpasninger innvendig. Hun understreker at hun har fått mye god hjelp fra familie og venner til disse utbedringene – hvis ikke, hadde hun ikke hatt råd. Etter klage fikk hun utbedrings-tilskudd og –lån, men disse utgjør bare en forholdsvis liten del av de totale utgiftene hun har hatt knyttet til tilrettelegging av boligen. I dag er hun bitter på den måten hun har blitt møtt og behandlet på i kommunen. Disse erfaringene føyer seg inn i en rekke dårlige erfaringer hun har med offentlig byråkrati.

Den andre informanten er en middelaldrende kvinne med en alvorlig sykdom som gjør hennes allmenntilstand svært redusert. Hun er gift og har barn, og er i dag

uføretrygdet som følge av sykdommen. Familien bor i et byggefelt. For en tid tilbake søkte hun om et utbedringstilskudd for å bytte ut badekaret med dusj, fordi hun etter hvert ble så dårlig at hun ikke kunne komme opp i badekaret uten hjelp. Hun søkte om 20 000 kroner, og fikk innvilget litt over halvparten av dette beløpet. Beløpet ble redusert, til tross for at familien ikke har noen sterk økonomi. Ektefellen har ikke fast jobb og må ta de jobbene han får. På søketidspunktet hadde han arbeidet hele sommeren for å spare opp til en reise. Dermed ble det beløpet på utbedringstilskuddet til hans kone redusert. Hun uttrykker at hun synes det vil være for galt å bruke ektefellens sparepenger til disse utbedringene. Totalprisen kom på rundt 40 000 kroner, forteller hun. For å spare penger, gjorde hun og ektefellen så mye de kunne av utbedringene selv. Dette medførte at kvinnens sykdommen ble forverret. Fra hun sendte søknaden til hun fikk svar gikk det to uker. Kvinnen uttrykker at hun er godt fornøyd med den behandling hun har fått ved kommunens boligkontor, og sier at hun ikke har møtt annet enn velvilje fra de forskjellige kommunale instansene siden hun ble syk.

6.1.3 Kommune 3

Kommunen

Kommunen er en middels stor bykommune i Sør-Norge, med i overkant av 30 000 innbyggere. For fire år siden gjennomgikk kommunen en større organisatorisk endring, da den gikk fra å være en etats- og sektorinndelt organisasjon, til en desentralisert virksomhets- eller resultatenhetsmodell, til det kommunen selv kaller for en "flat struktur". Endringen innebar at sentraladministrasjonen og fire etater ble erstattet med 55 resultatenheter.

Økonomikontoret (samlokalisert med regnskapsavdelingen), som har ansvaret for forvaltningen av boligtilskuddet (og øvrige av Husbankens finansieringsordninger som etableringslån) i kommunen, utgjør ikke en egen av de 55 resultatenheterne (slik for eksempel "helsevern", "sosialtjenester", "boliger", "bygningsservice" gjør), men utgjør en av tre "støttefunksjoner" for den politiske og administrative ledelse og er organisatorisk direkte underlagt rådmannen. Støttefunksjonene er imidlertid ikke bare internt rettet, men retter seg også mot publikum eksternt. Som en annen slik støttefunksjon har kommunen også etablert et eget "servicesenter", blant annet som skal ta seg av henvendelser fra publikum, og henvise videre i organisasjonen. Servicesenteret og økonomikontoret er ikke lokalisert i samme bygning. På kommunens internettside henviser en henvendelser om lån og tilskudd til servicesenteret.

Kommunen rapporterer selv i sin årsmelding at en sliter med dårlig tilgjengelighet til økonomikontoret, og har økt tilgjengelighet og service som en av sine

målsetninger framover. I målsetningene for kontoret inngår også å utarbeide retningslinjer for etableringslån. På kommunens internettside står det ellers å lese om økonomikontorets arbeidsområde:

Virksomheten arbeider for en effektiv og korrekt innfordring av skatter og kommunale krav. Det er viktig å yte best mulig service til innbyggere og oppdragsgivere, bidra til at kommunen har god økonomisk oversikt og kontroll og tilstrekkelig grunnlag for å fatte riktige beslutninger.

Syv av de selvstendige virksomhetsområdene utgjør et eget tjenestoområde, kalt "eldre og funksjonshemmede". Her inngår blant annet bo- og service, og boliger. Dette er tjenester til eldre og funksjonshemmede, samt tilrettelagte boliger for barn og boligavlastning for funksjonshemmede.

Kommunen presenterer seg som en "kostnadseffektiv" kommune, fordi den bruker minst penger på administrasjon av samtlige kommuner i fylket som den tilhører.

I årsmeldingen for 2001 rapporterer kommunen om en økning i forbruket av etableringslån på 50 %, noe den forklarer med stor etterspørsel etter denne typen lån. Det har medført behov for større administrative ressurser enn planlagt.

Kommunen har utarbeidet en boligsosial handlingsplan. Planarbeidet ble oppstartet i år 2000 og planen ferdigstilt i år 2001.

Saksbehandler

Alle Husbankens låneordninger er lokalisert til økonomikontoret. Saksbehandleren for Husbankens støtteordninger har en skattefaglig bakgrunn. Hun har sittet i stillingen i et års tid, men kommer til å slutte snart. Hun arbeider redusert stilling (60 prosent). Til tross for at hennes stilling utgjør en liten ressurs sett i forhold til at kommunen er av en betydelig størrelse, så fremkommer det at saksbehandleren har lagt ned et betydelig personlig engasjement i arbeidet med flere saker.

I 2001 lånte kommunen ut ca 50 millioner kroner i etableringslån. Årets bevilgninger til etableringstilskudd på 2,5 millioner kroner er basert på dette. Saksbehandleren innleder med dette tidlig i intervjuet, for å illustrere det hun opplever som en "krise", nemlig at så begrensede midler skal dekke behovene til personer med spesielle vansker. Ressursene holder gjerne bare til en eller to søkere, dersom en skal fordele midlene fullt ut så langt som regelverket gir mulighet for, for eksempel opp til 50 prosent av etableringskostnader til en bolig. Hun sier at hun "vil like å se den kommunen som har midler til å gå så langt som til 50 prosent" – det betyr fort kr. 400 000 bare på de rimeligste leilighetene.

Resultatet av misforholdet mellom de små ressursene og de store behovene, blir fort at en tyr til "ostehøvelprinsippet", noe hun for øvrig sier at hun prøver å unngå, bortsett fra når søkere har økonomiske ressurser selv. Hun antyder at de har forsøkt å legge seg på en ca 100 000 kroner.

En faktor som gjør situasjonen ekstra prekær i denne kommunen, er svært høye boligpriser, for eksempel regner en gjerne med en kvadratmeterpris på kr. 20 000 på kommunale leiligheter.

På spørsmål om boligplanlegging sier hun at de har en boligplan, men det fremgår i intervjuet at saksbehandleren ikke har særlig god kjennskap til denne, noe hun langt på vei også innrømmer selv. Blant annet virker begrepet boligsosial handlingsplan ukjent, selv om det er på det rene at kommunen har utarbeidet en slik.

Samtidig har saksbehandleren klare formeninger om tilskuddet og hvilke områder og grupper som bør prioriteres. Hun fremhever for eksempel unge uførepensjonerte som en gruppe som kommer dårlig ut i det åpne markedet, det samme gjelder personer med kroniske psykiske lidelser. Hun peker på at et resultat for mange er at familie føler ansvar og låner ut for å hjelpe til, gjerne med det resultat at hele familien blir vanskeligere stilt.

Hun sier at de ikke praktiserer skillet mellom etableringstilskudd og tilpasningstilskudd særlig strengt – *"de skal jo egentlig gjøre det, men det har sklidd litt over kanten i så måte."* Men de forsøker å bruke *"sunn fornuft"*. Hun innrømmer blant annet at en også gir etableringslån til personer som strengt tatt kunne klart seg selv, men da er de også mer nøye med å se på tilbakebetalingsevne, kredittanmerkninger osv. De har også i enkelte tilfeller lånt ut til refinansiering. Det fremkommer også at de har eksempler der de har vært nødt til å gi avslag på deler av det som det var søkt om fordi prosjektene har vært for "råflotte" med innkjøp av det dyreste innen baderoms- og kjøkkenutstyr, eller fordi søkeren har fremstått som en "gjenganger" som nærmest har sett ordningen som en *"inntektsvei"*.

Hun sier at det eksisterer relativt lite kontakt *"over landegrensene"* i kommunen, dvs. mellom ulike virksomhetsområder i kommunen, og peker på at det ofte kan fortone seg som *"unger i en sandkasse"*. I så måte fremhever hun servicesenteret som positivt, da det kan bidra til å skape en større helhet. Selv har saksbehandleren bekjente i H/S-sektoren noe hun mener hun drar nytte av når det gjelder boligsaker. Når det gjelder informasjon til brukere, viser hun til kommunens internetsider, hvor det blant annet er lagt ut søknadsskjema osv – *"men det er jo ikke alle i landet som har internett"*, er hun rask å legge til. Kommunen annonserer også om ordningene gjennom kommunens fellesannonser i aviser.

Saksbehandleren beskriver samarbeidet med Husbanken regionalt som ålreit. Hun har en kontaktperson i Husbanken, og hennes erfaring er at regionkontoret forsøker å se litt *”praktisk og pragmatisk på tingene”* – deres måte å forholde seg til saker som hun henvender seg med, er at *”de må jo se til å finne vedkommende et sted å bo.”*

Brukere

I kommunen er det gjennomført to intervjuer med personer som har mottatt boligtilskudd.

Den ene personen er en 20 år gammel bevegelseshemmet jente. Hun er avhengig av rullestol på grunn av sykdom som har ført til sterkt nedsatt førlighet i beina. Det var samboeren til jentas mor som søkte om boligtilskuddet. Denne personen (som var den vi intervjuet) står som eier av eiendommen, og er for øvrig selv mottaker av uførepensjon. Det begynte med at jenta delte bolig sammen med sin mor og hennes samboer. Etter hvert som hun ble voksen ble det vesle rommet hennes i eneboligen for lite, og spørsmålet om en selvstendig boligløsning meldte seg. Eneboligen var ikke tilpasset bruk av rullestol, og slitasjen begynte etter hvert å bli svært stor på dørkarmer og gulv. Det private utleiemarkedet er svært vanskelig i kommunen (høye priser og få fysisk tilrettelagte boliger); de kommunale utleieboligene er få, og huses i tillegg ofte av personer med ulike sosiale og psykiske vansker, forteller han; og omsorgsboliger ikke et ønskelig alternativ for en person i hennes alder. I tillegg innebærer er kjøp av egen bolig/leilighet fare for isolasjon, sier informanten. Å ta et nytt år på folkehøgskole ble faktisk også diskutert som en mulig foreløpig løsning for jenta, men ble bare vurdert som en utsettelse av problemet. De valgte derfor å søke kommunen om boligtilskudd for å få isolert og innredet en bod/uthus på eiendommen, slik at jenta kunne bo der. De fikk et tilskudd på ca. kr. 100 000 til å dekke dette. Kostnadene inkl. utgifter til snekker var imidlertid beregnet til kr. 180 000, så de måtte *”skjære alt til beinet”* for å få realisert løsningen innenfor den tildelte rammen. Blant annet ble det ikke innlagt toalett/bad i bygget, og heller ikke kjøkken. For å benytte seg av slike funksjoner må jenta ta seg ut av sin bolig, 5 meter over gårdsplassen, og inn i eneboligen, sommer som vinter. Informanten har en todelt oppfatning når det gjelder deres erfaringer med møtet med det offentlige. På den ene siden var dette en nødløsning fordi kommunen ikke hadde andre alternative boligtilbud til jenta, det eneste var *”boliger sammen med utviklingshemmede eller med eldre.”*, noe de slett ikke så som en ønskelig løsning. Tilskuddet var dessuten alt for lite til å dekke alle utgifter knyttet til oppgraderingen av boden. De ble også overrasket over at de fikk brev fra kommunen om at jenta hadde *”boplikt”* i bygget i 10 år da de hadde fått innvilget tilskuddet. Informanten opplevde også all dokumentasjon som var krevd som en belastning *”Mange andre, for eksempel min eldre mor, ville ikke hatt*

nubbetjangs. Jeg har jo en mappe som er så tjukk (...) gud bedre meg for en dokumentasjon som måtte til!". På den andre siden fikk de jo mer enn de "egentlig skulle hatt", noe han krediterer "en snill dame som nettopp hadde begynt i kommunen og som så hvilken situasjon vi var i.". Og dessuten er jo dette "statlige midler som skal gå til folk som trenger det – det er jo lett for at de ressurssterke stikker av med pengene, så da er det jo greit at økonomi er en viktig tunge på vektskålen.". "Og jeg veit ikke hvor mange jeg har vært i kontakt med en gang, det går helt i surr for meg. Menneskene prøver jo å hjelpe deg, men systemene rundt det er ikke gode.", sier han.

Den andre informanten, en enslig kvinne i 50-års alderen har vært uføretrygdet i flere år pga en muskelsykdom. Hun bor i en 2-roms borettslagsleilighet på ca 50 kvadratmeter i en blokk. Hun søkte om etableringslån da hun skulle kjøpe leiligheten, men fikk avslag. Hun har derimot fått boligtilskudd til tilpasning av kjøkkenet. Hun mottar også bostøtte. Hun forteller at da hun overtok leiligheten for ca to år siden, hadde det først bodd en "lavtvoksende" med rullestol i leiligheten. Derfor var kjøkkenbenkene osv. svært lave. Leiligheten var også svært moden for oppussing for øvrig. På et innledende spørsmål om hun har fått boligtilskudd, svarer hun først benektende, "ikke annet enn denne bostøtta". Det fremkommer imidlertid etter hvert som vi prater at hun har fått boligtilskudd til tilpasning av kjøkkenet. Uklarheten skyldtes tydeligvis ikke at hun ikke ønsket å medgi at hun hadde fått boligtilskudd, men det virket ikke som om det var opplagt for henne at det faktisk var det hun hadde fått da hun pusset opp kjøkkenet. Om kontakt med kommunen, sier hun at hun har opplevd denne som "både og" Det var ved en tilfeldighet fikk vite at hun kunne søke om støtte til kjøkken. Da fikk hun tilsagn om kr. 20 000. Tilpasningen av kjøkkenet var stipulert til kr. 35 000, og ble utført for ca. et halvt år siden. Så hun måtte da bare sørge for at utbedringen ble avsluttet innenfor rammene, noe hun klarte ved å velge enkel standard, i tillegg til at hun også måtte ordne seg med noe ekstra midler fra privat hold. Saksbehandleren henviste henne til sosialkontoret dersom hun ønsket å få dekket de overskytende utgiftene til kjøkkenet. Hun forteller også om dårlige erfaringer fra da hun skulle kjøpe leiligheten, og skulle søke om lån gjennom Husbanken. Hun var da i kontakt med saksbehandler i kommunen, som sa at med hennes inntekt "så hadde hun ikke mulighet for å klare et slikt lån" (etableringslån), så hun fikk "blankt avslag". Hun hadde kr. 250 000 i egenkapital, men det hjalp ikke, sier hun. Hun kontaktet da en privatbank i nabokommunen med spørsmål om lån, og fikk der lån uten vansker. Hun fikk informasjon om boligtilskuddsordningen gjennom fibromyalgiforeningen. Muligheten for å få søke om etableringslån kjente hun til fordi sønnen hennes hadde fått det. "Sønnen min som ikke hadde fem øre å legge på bordet fikk etableringslån, men jeg som hadde egne penger kunne ikke få det!" Månedlig betaler hun ca kr. 1900 i husleie, og ca kr. 4000 på boliglån. "Økonomien er ikke

romslig, det kan jeg trygt si - bostøtta er alfa omega for meg i alle fall – uten den hadde jeg ikke greid lånene. For jeg har kr. 2500,- til overs hver måned etter at jeg har betalt lånet og husleia, og det skal jeg dekke alle andre utgifter med.”

6.1.4 Kommune 4

Kommunen

Kommunen er en større bykommune i Nord-Norge. Kommunen er organisert etter en ”konsern”-modell med selvstendige enheter og en sentraladministrasjon som samordner virksomheten. Enhetene består av tre fagavdelinger med hver sin kommunaldirektør som leder, og hver fagavdeling er inndelt i ulike ”kontorer”. Boligtilskuddet er plassert i ”bolig og eiendomsetaten” hvor det eksisterer et *utlånskonto* som administrerer statlige låne- og tilskuddsordninger til boligformål.

Kommunen igangsatte i 2001 boligsosialt planarbeid, men planen er ennå ikke ferdigstilt.

Saksbehandler

Saksbehandler forteller at kommunen de siste årene hatt om lag 1 million kroner til viderefordeling av etableringstilskudd. Dette rekker til ca. 10 brukere, sier vedkommende, og det er de færreste som får noe nevneverdig over kr. 150 000. Når vi snakker om hvordan disse midlene fordeles, forteller saksbehandleren at en jo er nødt til å utøve skjønn hele tiden; en forsøker jo å yte størst mulig rettferdighet. I år 2000 var det for eksempel ca 20 søkere på etableringstilskudd, inklusive dem som fikk avslag (8 søkere).

Brukere

I denne kommunen har vi gjennomført intervju med fem brukere.

Den ene av disse er en kvinne i 50-års alderen, som bor i en enebolig sammen med sin ektefelle og et voksent barn. Boligen, som frem til noen år siden var en kommunal utleiebolig, er romslig og har stor tomt. Hun søkte om boligtilskudd i forbindelse med at hun ønsket å overta boligen, som hun da allerede hadde leid i noen år. Begrunnelsen for å søke om boligtilskudd var uførhet på grunn av ulike problemer av psykisk og sosial karakter. Hun fikk tilbud av kommunen om å overta boligen. Finansielt ble dette ordnet med kjøpslån fra Husbanken i kombinasjon med boligtilskudd fra kommunen (med gradvis avskrivning over 10 år). Dersom de ikke hadde fått mulighet for å overta boligen med hjelp av boligtilskuddet så er hun sikker på at ”familien hadde sprukket”. Hun strekker seg så langt som til å si at

"det var ingen andre løsninger for oss; denne boligen er en avgjørende base for vår eksistens." Informanten beskriver den første kontakten med kommunen i forbindelse med finansieringen av boligen som lite positiv. Hun opplevde en *"overflatisk"* behandling, og at tingene gikk vel raskt for seg. Det første oppmøtet var resultatløst og gav ikke noen avklaring, da kommunen forlangte mer *"fakta"* som grunnlag for å ta stilling til spørsmålet. For informanten ble *"nøkkelen"* til løsning en personlig bekjent i som arbeidet sentralt politisk i kommunen, og som hun spurte til råds. Denne personen tok affære og ordnet en ny kontaktperson i teknisk etat, som informanten kunne kontakte. Så andre gang de tok kontakt ble resultatet bedre. Informanten forteller at dersom de ikke hadde hatt en bekjent sentralt plassert i kommunen, så *"hadde de ikke klart det."* Informanten påpeker at det å ha egen bolig er mer enn det å ha tak over hodet; det er også viktig å kunne etterlate seg et sted til sine etterkommere.

Den andre informanten er en ung mann. Mannen har såkalte *"læringsvansker"*, og deltar i et attføringsopplegg på grunn av dét. Vedkommende bor i en vanlig borettslagleilighet, med egen inngang og fin utsikt. Bolighistorien hans består kort fortalt av et år på skole etter foreldrehjemmet, og etter dette kunne kommunen (gjennom lege og sosialkontor) tilby ham en omsorgsbolig i et stort bo- og rehabiliteringssenter. Der bodde han noen måneder frem til han fikk dagens bolig. Selv om mannen og hennes mor var positiv til tryggheten det innebar å bo i omsorgsbolig første året i egen bolig, var de imidlertid svært kritisk til flere sider ved denne løsningen. De fleste naboene var eldre hjelpetrengende, og bokostnadene var svært høye. For 62 kvadratmeter betalte han kr. 6 882,- i månedlig husleie, i tillegg til et innskudd på kr. 10 000. På toppen av dette krevde kommunen kr. 500,- pr. måned for oppvarming for leiligheten (men ikke strøm – det kom i tillegg). Moren kommenterer at det *"er borti staur og vegger – i kommunen så er de jo tøffere enn i det private boligmarkedet."* Informanten fikk for øvrig i utgangspunktet tilbud om å *"velge"* mellom en slik leieordning og det å *"kjøpe"* omsorgsboligen av kommunen til en pris på kr. 851 000,- i tillegg til en månedlig husleie på ca. kr. 2000,-. Han kunne da ikke ha solgt boligen etterpå til markedspris; *"kjøpesummen"* var i realiteten et stort depositum til kommunen som han ikke en gang ville få nyte rentene av. Andre boligløsninger eller finansieringsmuligheter, som for eksempel boligtilskudd ble den gang ikke nevnt av kommunen, noe moren og sønnen i ettertid er svært kritisk til: *"Kommunen sa ikke ett ord om at dette gikk an."* En ansatt i miljøtjenesten som hadde sitt virke blant annet i omsorgsboligene, tipset imidlertid den unge mannen og moren om at dersom han heller kjøpte en borettslagsleilighet så ville han ha rett til boligtilskudd (i kombinasjon med Husbanklån), og ville i tillegg da eie sin egen bolig. De roser vedkommende stadig vekk for sin innsats og for at personen tok seg bryet med å hjelpe til med dette. *"Hun så galskapen, og gjorde det av egen privat interesse."*

Finansieringen av borettslagleiligheten bestod av kjøpslån i Husbanken (kr. 378 000) (6,2 % fastrente) og resten (kr. 276 000,-) finansiert som boligtilskudd til etablering. Som boligeier har mannen i dag kr. 1000,- lavere månedlige boutgifter enn det han hadde som leietaker i omsorgsboligen. I tillegg kommer selvsagt andre økonomiske fordeler, som at han månedlig betaler ned på sitt eget lån, får nytte godt av prisstigning og skattemessige fordeler. I følge moren skiller kommunen ikke mellom behovene til unge uføre og eldre. For eldre kan det å leie en omsorgsbolig i slutten av boligkarrieren være greit; for en ung ufør som har framtida foran seg, innebærer det ingen oppbygging. *”Det gjør noe med selvfølelsen for et menneske i ung alder å kunne bo i egen bolig og opparbeide seg kapital – en blir mer på linje med andre.”* sier moren. *”...når unge mennesker får plass i et slikt kompleks, med rehabiliteringssenter i etasjen under, så blir det som en institusjon. En blir påminnet om at det er noe spesielt med en – en blir sykelliggjort.”* De var i kontakt med boligkontoret om etableringstilskuddet da de skulle legge inn bud på boligen han bor i i dag: *”Boligkontoret informerte oss jo om hvor mye hun kunne få i boligtilskudd, de var jo hyggelige og behjelpelige slik. Men en har en følelse av at en ikke får greie på mer enn det en spør om. (...)Det er jo helt idiotisk, en kan jo nesten ikke ha noe annet å gjøre dersom en skal greie å finne ut av disse tingene. (...) Den som har lite ressurser, har vanskelig for å nå fram i systemet.”*

Den tredje informanten er en mann i 30-års alderen. Han er enslig forsørger til en mindreårig datter, og forsørger seg på uføretrygd i tillegg til noen svarte jobber for å spe på inntekten. Årsaken til at han er uføretrygdet er av psykisk karakter. Etter å ha flyttet 10 ganger siden datteren var født (blant annet i kommunale utleieboliger), bor de i dag i en vakkert innredet toroms borettslagsleilighet på 56 kvadratmeter. Leiligheten ble finansiert gjennom etableringstilskudd i kombinasjon med Husbanklån. Datteren disponerer soverommet mens faren bruker en bod uten vindu til soverom. Informanten henvendte seg til kommunen med søknad om boligtilskudd gjentatte ganger (hadde med seg ulike boligprospekter, blant annet på treroms boliger), men fikk avslag med for lav inntekt og for mye gjeld som begrunnelse. Selv hadde han regnet ut at han faktisk ville ha kr. 100,- mindre i månedlige boutgifter sammenlignet med å leie bolig, dersom han fikk tilskudd. *”Jeg hadde følelsen av at det gikk på trynefaktoren i etaten. Jeg kjenner andre som hadde samme utgangspunkt som meg og som fikk tilskudd”,* sier han. Han fikk med seg en person som han kjenner godt og som i kraft av sitt yrke hadde større autoritet i forhold til kommunen, og da greide kommunen endelig å finne en løsning. Mannen føler seg enda ikke helt sikker på om han har blitt reelt behandlet av kommunen - han undrer seg på om han ikke ville hatt krav på en 3roms leilighet da han har et barn å forsørge. Av andre har han i ettertid fått vite at dersom han hadde kjøpt seg en selveierleilighet så kunne han faktisk ha fått hele kr. 800 000,- i lån. Det han savner aller mest i boligen er et ekstra soverom, noe han

gjentar flere ganger. Han fikk finansiert leiligheten (pris kr. 470 000,-) med et etableringslån i kombinasjon med boligtilskudd. Han måtte ordne kr. 30 000,- av finansieringen selv, fra privat hold (bekjente). Kommunens begrunnelse for at han ikke ville få fullfinansiert kjøpet, var at *"kommunen ikke kunne være med på å presse prisene opp."* Alt i alt er han likevel fornøyd med mange sider ved situasjonen i dag – det å kunne eie sin egen leilighet har betydd mye for ham: *"En skal jo være glad for det vi har – egen bolig – og se på det positive. Det fine ved å eie selv er å vite at her kan jeg bo og det er ingen fare for å måtte flytte."* Økonomisk beskriver han det som knapt, og han mottar bostøtte. I alt har han kr. 14 000 pr måned, av dette går kr. 5500,- til husleie/lån. Resten skal dekke alt annet av utgifter, blant annet klær og utstyr til 11-åringen. *"Jeg er lei av å måtte kjempe for hver jækla ting."*, sier han.

Den fjerde informanten i denne kommunen er en ung kvinne i tenårene, som ble sterkt skadet i en trafikkulykke for noen år siden. Hun er avhengig av rullestol. Hun har fått igjen førligheten i den ene armen, og trener i dag hardt for å lære seg å gå igjen. I tillegg har hun vansker med å uttale seg klart. Derfor er moren hennes til stede under intervjuet. Hun bor i en ettroms leiebolig på 23 kvadratmeter i et bokollektiv (kjøkken og vaskerom er fellesareal), i tredje etasje i et stort kommunalt bo- og rehabiliteringssenter på syv etasjer. Boligtilskuddet kommer her inn i bildet som finansiering til kommunal utleiebolig. Da de var i kontakt med kommunen om bolig, fikk kvinnen i følge moren beskjed av kommunen om *"å ta i mot boligtilbudet eller å bli boende hjemme – det var det kommunen kunne tilby"*. Alternativet til dette tilbudet var at kvinnen bodde hjemme sammen med moren. Men moren var blitt advart av andre med erfaring fra lignende tilfeller om at et slikt alternativ fort ville føre til mangelfull praktisk hjelp. Boligen har ikke et eget soverom, men i ett og samme rom er det seng, en enkel kjøkkenbenk, sofakrok, klesskap og fjernsyn. Kvinnen skal snart få seg pc, og hun og moren undres over hvor de skal få plass til dette. Det kvinnen savner mest, er et eget soverom. Hun betaler kr. 5000,- i husleie til kommunen for dette. Et av de største problemene knyttet til boligens størrelse, er at det er upraktisk for kvinnen å ha vennene sine på besøk. Hun har ikke særlig mye kontakt med de andre fem som bor i kollektivet; noen av dem er utviklingshemmede og hun opplever ikke å ha særlig mye til felles med dem ut over alderen. Informanten er uføretrygdet. Hun finansierer deler av boutgiftene med en kombinasjon av kommunal bostøtte og bostøtte fra Husbanken. Disse dekker til sammen kr. 2200,- av boutgiftene hennes, de resterende 2800,- må hun betale med uføretrygden. Moren beskriver økonomien hennes som *"ikke særlig romslig"*, da hun blant annet har utgifter til mye telefonbruk, tv-lisens, fritidsaktiviteter osv. Hun har også egen bil, som hun har fått dekket over folketrygden. Når det gjelder fremtidig boligløsning har moren vært i samtaler med kommunen. Her har forslaget vært en omsorgsbolig i et snart ferdig kommunalt

storprosjekt. Moren har vært på noen møter, men sier at datteren *"ikke har lyst til det, men vil heller kjøpe selv slik som andre."* I omsorgsboligen ville hun møte mange av de samme manglene som hun opplever i dag, blant annet at det ikke er et eget soverom i leiligheten.

Den siste informanten i denne kommunen er en kvinne i 30-års alderen som bor sammen med sin samboer i en 3-roms selveierleilighet på 72 kvadratmeter, sentralt i kommunen. Sammen venter de barn snart. Boligen ble kjøpt for kr. 915 000,-. Finansieringen bestod av kr. 750 000,- i etableringslån og kr. 129 000,- i boligtilskudd. Hun brukte kr. 63 000,- av egne midler til dekking av differansen, dokumentavgift til staten osv. Informanten har bevegelseshemming og er avhengig av å bruke en slags rullator inne i boligen. Hun er yrkesaktiv og har i dag et kortere engasjement som kundebehandler gjennom et vikarbyrå. Hun beskriver det som en fordel å eie sin egen bolig, for *"når en betaler, så betaler en til seg selv. (...) Skattemessig kommer en bedre ut, renter, verdiøkning osv. er også gunstige forhold sammenlignet med å leie."* Informanten sier at hun ikke gjennomgikk økonomisk behovsprøving da hun fikk finansiering gjennom kommunen, men fikk boligtilskudd på grunnlag av en medisinsk erklæring. Hun virker godt orientert (har blant annet samlet alle sine boligpapirer i en ringperm), men sier likevel rett ut at det er vanskelig å ha oversikt over de ulike ordningene *"Det er så masse..."* Hun undrer seg blant annet på om prosjekteringstilskudd kan være noe for henne og hennes familie når de en gang vil få behov for en større bolig. Hun fikk kjennskap til muligheten for å søke kommunen om finansiering gjennom en interesseforening for personer med hans sykdom i et seminar i Oslo. Hun var på mange visninger før hun fikk denne boligen, mellom 15 og 20. Problemet var ofte at leiligheten enten ikke lå på bakkeplan eller at det var for dyrt. Hun hadde jevnlige møter med den kommunale saksbehandleren mens dette pågikk. I møtene diskuterte de de ulike prosjektene. Hun beskriver sin kontakt med kommunen som positiv. Hun sier for eksempel at hun *"hadde stor hjelp av person X i kommunen"*. Hun sier at hun *"hadde aldri greid å komme igjennom mølla alene, men har fått veldig god hjelp fra boligkontoret, selv om det var lang saksgang."* Det var en del dokumentasjon som måtte ordnes, som ligningsattest, legeerklæring osv. Hun sier at hun *"hadde ingen problemer med å få tildelt boligtilskudd av kommunen."* Informanten beskriver seg selv som *"godt inne i ulike rettigheter, som trygdebil osv. Har skjont at en må spørre selv, en må undersøke litt på egen hånd."*

6.1.5 Kommune 5

Kommunen

Kommunen er middels stor småby med i underkant av 13.000 innbyggere. Det har vært relativt liten ending i kommunestørrelsen de siste 30 årene, noe som innebærer relativt lite nybygging av boliger.

Kommunen er organisert med en sentraladministrasjon og økonomiavdeling, på topp og fire etater under denne. Disse fire etatene er helse – og sosialetat, kulturetat, oppvekstetat og teknisk etat. Husbankens saksbehandler er ansatt ved helse og sosial etaten nærmere bestemt brukerkontorets sosialavdeling. Ved brukerkontoret finner vi både helse-, omsorg-, sosial- og barneverntjenester. På dette kontorets hjemmeside finne vi følgende informasjon:

Brukerkontorets mål er:

- a. Tildele og yte gode og adekvate tjenester til brukerne innenfor avdelingens ansvarsområde.*
- b. Forvalte aktuelle lovverk med vekt på rettssikkerhet for brukerne.*
- c. Samarbeid med andre avdelinger og andre etater, både på 1. linjenivå og 2.linjenivå.*
- d. Være en felles adresse for alle brukere i kommunen med behov for helse-, omsorg-, sosial- og barneverntjenester.*

Brukerkontoret har 21 ansatte, med bred sammensatt fag- og erfaringskompetanse. Dette er blant annet sykepleiere, sosionomer, barnevernspedagoger, vernepleier og økonomer. ...

Det er foreslått endringer i organisering. Forslaget går ut på å flytte saksbehandling og ansvar for Husbankens låne- og tilskuddsordninger till teknisk etat. Dette ble foreslått i boligsosial handlingsplan, som ble ferdigstilt vinteren 2002. Teknisk etat og Brukerkontoret var med og utarbeidet denne planen. Den ser imidlertid ikke ut til å bli tatt opp til politisk behandling. Av årsaker vi ikke kjenner til ble boligsosial handlingsplan et vedlegg til en større arealplan for kommunen. Kommunen har ikke andre kommunale bostøtteordninger.

Saksbehandler

Saksbehandler har utdanning i økonomi og administrasjon med etterutdanning i Helse og sosialrett, og var opprinnelig ansatt ved sosialavdelinga som økonomisk rådgiver. Etter hvert har han fått lederansvar ved avdelingen og må derfor også inn i andre saker innenfor det ansvarsområdet som sosialtjenesten har.

”Jeg har ansvaret for det som går inn under ”Lov om sosial tjenester”. Jeg har i tillegg hatt dette med husbanken så det er blitt litt mye, det var ingen som tok over disse oppgavene da jeg ble avdelingsleder”

Informasjon om støtteordningene gis gjennom flere kanaler. Det blir annonsert om låne- og tilskuddsordninger i avisen to ganger i året med søknadsfrist i tilknytning

til de to tildelingsrundene en har i året. Kommunene får en del søknader med henvisning til utlysningene. Ellers er det hjemmesykepleier og ergoterapeut ofte de som informerer mulige søkere. Disse går ikke aktivt ut, selv om saksbehandler vurderer også det som en mulighet:

”Men her har vi et forbedringspotensiale i det å samarbeide med omsorgspersonale. Men det er blitt mer av det nå når vi sitter på det samme kontoret som pleie og omsorg.”

I forbindelse med saksbehandling og vurdering av søknader om støtte og låneordninger til funksjonshemmede, samarbeides det med ergoterapeut i kommunene som har tilhold på sykeheimen. De er også med i siste rundene, når det blir snakk om prioritering og anbefaling.

Når det er snakk om boligtilskudd for utbedring av bolig, er det vanlige at jeg drar på befaring sammen med bygningskontrolløren på teknisk etat. For at han kan hjelpe både med vurdering og rådgivning... Vi har en eller to heimebesøk i året – det hadde nok vært en fordel å kunne gjøre dette fortløpende. Nå hender det jo at folk blir lei av å vente og begynner... noe som ikke alltid er i tråd med det husbanken tilrår.

Boligkontrolløren er ikke med på tildelingsrundene. Ergoterapeuten kjenner ofte til søkerne og er også de som har tipset om mulighetene. Når det gjelder tilskudd til prosjekteringsstøtte så er det fra 2001 blitt slik at det er ergoterapeut som anbefaler disse søknadene, ikke saksbehandler på brukerkontoret. Det er likevel husbanken som bestemmer her.

Et viktig spørsmål i saksbehandlerpraksis er hva det legges vekt på i behandling av søknader. Her understreker saksbehandler at det et legges vekt på inntekt og formue, og behov for ny eller bedre bolig, og så helsesituasjon og grad av funksjonshemming. *”Det er egentlig mye som spiller inn, vi forsøker jo å vurdere helheten”.*

Også tilbakebetalingsmuligheter blir sentral i vurderingen. Her hevder saksbehandler at man prøver å gjøre det samme som husbanken når de vurderer søkslån. Saksbehandler legger vekt på at de prøver å ordne det slik at folk ikke blir stilt i en avhengighetssituasjon. Poenget er jo at folk skal være selvhjulpen. I denne vurderingen bruker de husbankens standard ”månedsbudsjett”. Behovsvurdering er i tillegg knyttet til hvordan den nåværende situasjonen er og hva som må til for å forbedre denne.

”Det kan jo bli ulike vurderinger fra tildelingsrunde til tildelingsrunde fordi antall og type søkere varierer fra år til år. Vi prøver jo likevel å få det til så rettferdig

som mulig. Men sjøl om en med en type kriterier har får tilskudd ett år, så trenger ikke en med liknende kriterier få neste år

Sakene blir ikke behandlet av saksbehandler alene. En diskuterer også ofte med ergoterapeuter, folk på boligkontoret, og leder på brukerkontoret. Vi er en gruppe som ta avgjørelsene sammen. Det er lederen som skriver under.

Det er fint for vi kan se sakene litt forskjellig – har 3 mill i året til utbedrings- og etableringslån og tilskudd, men har forskjellige mengde søkere fra år til og, og forskjellige typer søkere.

Når det gjelder kontakt med HB regionalt/nasjonalt sier saksbehandler følgende

Æ må innrømme at æ har kontakt ofte kanskje litt for ofte. Det skal ikke så mye til før æ hive mæ på telefonen til husbanken. Æ spør saksbehandler om mye.

Han synes Husbanken gir god service- *de er jo eksperter og spesialisert på dette.* Mener at de er lette å ta kontakt med. Har ikke til å bli ekspert på alt sjøl, sjøl om han mener han har god erfaring med det meste på dette feltet etter 8 års erfaring.

Når det gjelder prioriteringspraksis blir det i vår kommune valgt å gi svært få avslag. De hevder at de har valgt å "smøre det tynt utover" i stedet. Utbedringsstøtte gis mest til eldre. Hvis vi skulle snakke om en prioritert gruppe kan man altså peke på eldre utføre.

Boligstandard og størrelse er viktig for husbanken, og her sier saksbehandler at de: *I utgangspunktet gir heller ikke vi vår tilslutning – akkurat som husbanken – hvis en overskrider arealgrensene.* Ser det likevel slik at det kan være nødvendig å gå utover regelverket om boligen likevel er rimelig eller hvis det ikke finnes alternativ i nærheten. *Vi vurderer også sånne ting som beliggenhet, nærhet til arb.plass, sykehus eller andre fasiliteter. Så lenge det er billig og nøkternt kan vi gå ut over arealgrensene.*

Saksbehandler opplever at det relativt stor grad av skjønn i behandling av sakene. I sin helhetlige vurdering av denne husbankens organisering er det han synspunkt at det er viktig at kommunen er et bindeledd mellom bruker og Husbanken – det er mange som ikke ville sendt søknad i det hele tatt om det hadde vært større avstand til dette tilbudet. *Dette er vel den letteste måten å nå de vanskeligstilte på.*

På spørsmål om hva han trodde om å gjøre teknisk etat som ansvarlig for dette, var svaret at det kunne gå bra, men at de da burde samarbeide med pleie- og omsorgsavdelingen. *Fordelen er at de kan se det i sammenheng med kommunens utleievirksomhet.*

Når det gjelder å arbeide med dette området må det sies at husbankarbeidet ikke er et lovpålagt område for meg, arbeid med lov om sosiale tjenester må prioriteres. Derfor vil det være slik at man i nedskjæringsperioder ikke vil prioritere dette arbeidet. Han understreker videre:

Det hadde ikke vært noe i veien for at husbanken også stilte med midler til saksbehandler. Det hadde vært løsningen på mange av de problemene og utfordringene vi ser her. Altså øremerkede lønnsmidler til saksbehandler.

Brukerne

I kommunen intervjuet vi tre brukere. Alle tre tilhørte hushold på fire personer med to voksne og to barn. Alle tre bodde i samme boligfelt, som er lokalisert relativt langt unna butikker og kommunesenter. Området ligger nært opp til natur og friluftsområder, med lys- og turløyper. Boligområdet vurderes som godt med hensyn til oppvekstvilkår for barn.

Den første brukerinformanten var i en uføretrygdet kvinne i 40-årene. Behovet for boligstøtte og lån var knyttet til lav inntekt (trygd). Hun hadde flytta mye rundt og leid i relativt dårlige boliger. Stiftet familie og syntes det var på tide å eie selv. Fikk kjennskap til ordningen gjennom annonse i avisa og mente selv hun falt rett inn i målgruppa. Hun fikk hjelp til søknad hos leder i støttegruppa som hun deltar i.

Det første møtet med saksbehandler beskrives slik: *Jeg fikk fort inntrykk av at han som tok seg av disse sakene var svært overarbeida.*

Hennes søknad ble ikke med i den omgangen som hun søkte (to utlysninger i året) og fikk beskjed om at hun ikke passa inn i forhold til regelverket. Hun forklarer at hun har fått et todelt lån der Husbanken har hoveddelen og kommunen topplånet. Behandlingstida var bortimot et halvt år fra søknad til innvilgelse. ”Diskusjonene dreide seg om hvor mye kommunen bandt seg økonomisk hvis de valgte å anbefale søknaden ovenfor husbanken.”

Det at Husbanken ikke ga noen lånegaranti gjorde opplevdes om problematisk:

Det opplevdes vanskelig å være aktør på boligmarkedet med denne type lån/støtte – fordi en ikke ga noen bankgaranti. Måtte la flere boliger gå fordi det sto andre kjøpere med garanti/sikkerhet. Det var vanskelig å finne noe å kjøpe (uten garanti) samtidig som kommunen krevde at man hadde et hus på hånden før de behandlet søknaden. Endte opp med en rekkehusleilighet som ”måtte” selges i fellesferien.

Hun tok ved et par anledninger direkte kontakt med husbankens regionkontor: *Jeg har ingenting å utsette på husbanken.* Vurderer også kommunen i forhold til den

konsulenthjelp hun hadde behov for og det hun fikk: *Det var dårlig oppfølging i forbindelse med kjøp og betaling. De store utgiftene som jeg måtte ut med den første måneden var hardt å greie på en liten uføretrygd.*

Han som har med dette å gjøre i kommunen var ikke tilgjengelig – det virket nesten som han ikke ville være tilgjengelig, sier informanten.

Den andre informanten var også en kvinne i førtiårene og ansatt på ASVO. Husholdet besto av to voksne og to barn. Hun fikk kjennskap til ordningen gjennom kolleger å jobben. Hun ønsker ikke å gå nærmere inn på hvilket grunnlag hun søkte på ordningen. Huset de kjøpte var i relativt dårlig forfatning og krevde mye arbeid for å settes i stand. Blant annet er gulvene så skjeve at dørene glir opp av seg selv. Hun har vurdert å søke utbedringsstøtte for å gjøre huset "levelig".

Denne brukeren er stort sett fornøyd med ordningen, men synes det gikk litt tregt i begynnelsen. Når det gjelder vurdering av kommunen sier hun:

Kommunen er kanskje ikke flinke nok til å opplyse om de mulighetene som fins og hvilke rettigheter folk har.- og hvilke lover som gjelder...

Hun mener at flytting av saksbehandlers ansvarsetat til teknisk etat kunne være en god løsning, også fordi mange kvier seg for å oppsøke brukerkontoret – der sosialkontoret holder til.

Den tredje brukeren vi fikk snakke med var en familie på fire med et funksjonshemmet barn. Vi snakket med barnets foreldre og de hadde mye på hjertet. De hadde fått 175.000 i utbedringsstøtte i et prosjekt som vil koste 1 million. De mente dette var for lite og klaget. Foreldrene uttrykte skuffelse over at de ikke fikk nok (moralsk) støtte fra kommunens saksbehandler, men presset på med argumentasjon om at kommunen ellers måtte ta seg av barnet selv. Dette hadde de regnet på og kom til at det ville bli ti ganger dyrere om de ikke fikk husbankstøtte til å ha barnet boende hos seg. Denne argumentasjonen hadde de fått kjennskap til gjennom sin brukerorganisasjon. Informasjon om rettigheter som de fikk gjennom organisasjonen og gjennom Husbankens egne informasjonsfoldere skapte forventinger om hva de kunne få. Skuffelse ble desto større over det kommunen mente de kunne bidra med:

Vi spurte saksbehandler om hvorfor vi ikke kunne få mer og der var svaret "at kommunen fikk en årlig sum fra husbanken, og hvor mye du får er avhengig av hvor mange andre som søker og hvor mye de søker på." – og da tenker vi at dette er bingo. Det blir jo helt tilfeldig om vi får og hvor mye vi får. Vi mener at det er noe riv ruskende galt med systemet her."

SAMMENFATTING OG ANALYSE

6.1.6 Organisering

Organisatorisk forankring

Kommunene praktiserer ulike organisatoriske løsninger når det gjelder hvem som har ansvaret for husbankens låne- og tilskuddsordninger. En av våre kommuner har en egen boligavdeling, en kommune har lagt ansvaret til teknisk etat, en har lagt det til en felles bolig- og eiendomsetat, en til et eget brukerkontor direkte plassert hos sosialavdelingen, mens en har lagt ansvaret til økonomiavdelingen i kommunen.

De ulike organisatoriske løsninger som er valgt handler imidlertid ikke bare om praktiske måter å administrere oppgaver på, men gir også noen signaler i forhold til hvordan kommunene oppfatter ansvaret for boligpolitiske spørsmål. Hva intensjonen har vært med de ulike organisatoriske løsninger som kommunene har valgt er det derimot vanskelig for oss å si så mye om. En kan likevel tenke seg at kommunene har valgt organisatorisk løsning ut i fra om de vurderer boligpolitikk som et teknisk anliggende eller et velferdspolitisk anliggende. Det synes som om organisatorisk forankring har sammenheng med prioriteringer så vel som tidligere praksis.

I noen kommuner kan trolig organisatoriske forhold være en forklaring til at dette saksområdet ofte synes å få en noe stemoderlig behandling. En årsak til at noen kommuner velger å legge dette saksområdet til helse- og sosialetaten kan være at en har hatt et ønske om å sikre en helhetlig behandling, der boligfinansiering kan ses i sammenheng med andre helse- og sosialtjenester. I tillegg er kommunenes plikter når det gjelder boligforsyning til svakstilte hjemlet i sosiallovgivningen. Det vi derimot mener å se, er at i de tilfeller behandlingen av boligtilskuddsordningene legges til sosialetaten får ikke dette den samme prioritet som de andre oppgaver sosialetaten skal løse. Ei heller får det samme prioritet som i kommuner der ansvaret for eksempel er lagt til en egen boligavdeling. Dette har også sammenheng med kapasitet; det vil her si i forhold til om det er avsatt spesielle stillinger til dette arbeidet og for det andre om dette er en lovpålagt oppgave eller ikke. Følgende sitat fra en av de saksbehandlerne vi har intervjuet kan illustrere dette: *”Når det gjelder å arbeide med dette området må det sies at husbankarbeidet ikke er et lovpålagt område for meg, arbeidet med lov om sosiale tjenester må derfor prioriteres – derfor vil det være slik at i nedskjæringsperioder prioriteres ikke dette arbeidet. Det hadde ikke vært noe i veien for at husbanken også stilte med midler til saksbehandling. Det hadde vært løsningen på mange av de problemene og utfordringene vi ser her – altså øremerkede midler til saksbehandler”*. Kommunenes lovpålagte oppgaver inkluderer boligforsyning til svakstilte, noe som kommunene i prinsippet kan ivareta med f. eks kommunale utleieboliger. Det er derimot ikke noen lover som pålegger kommunene å bruke

boligtilskuddet eller andre av Husbankens personrettede finansieringsordninger til dette.

Et konsekvens av at en har liten kapasitet i form av tid og personell til saksbehandling av husbankens ordninger er blant annet at den enkelte søker gis liten oppmerksomhet og at en rasjonaliserer arbeidet med oppgavene mest mulig, f.eks. ved å samle opp behandlingen til en til to ganger i året og gi litt til flest mulig av de som oppfyller kriteriene. I de tilfeller der dette saksområdet er lagt til en mer selvstendig enhet, f.eks. en egen boligavdeling ser vi at det gjerne settes av både mer tid og stillinger til behandling av husbankens låne- og tilskuddsordninger.

Saksbehandlers stilling og kompetanse

I hovedsak har saksbehandlerne i våre case kommuner økonomisk/administrativ utdanning. Vi har derfor ikke så stort grunnlag for å si så mye om hvilken betydning andre typer utdanning/kompetanse ville ha for håndteringen av dette saksfeltet. Det som imidlertid gjør den økonomiske kompetansen særlig relevant i denne typer saker er at den innebærer en del av det vi kan karakterisere som ”bankvirksomhet”.

Når det så gjelder stillingstype så ser vi her en sammenheng mellom organisatorisk plassering og kompetanse. For eksempel er det slik i en av våre case kommuner at saksbehandler har økonomisk kompetanse, men fyller stillingen som avdelingsleder ved sosialkontoret. Han får her liten mulighet til å drive økonomisk rådgivning.

Samtidig er det interessant å merke seg at saksbehandlers personlige *engasjement* i bestemte saker, f.eks. vilje og evne til å sette seg inn i søkeres situasjon og søke å utnytte og kombinere de muligheter som eksisterer, ofte synes å være en viktig faktor. Det er gjerne slike personer vi hører om fra funksjonshemmede som har lyktes å nå frem i forhold til ordningene, men samtidig er det også ofte de samme personene vi hører om fra personer som *ikke* har nådd frem. Det som i mange tilfeller fremstår som en ”ekstrainnsats” for enkelte, er imidlertid også en kilde til det som for flere brukere fremstår som *vilkårslighet*; en har opplevd at ”andre i samme situasjon har fått” samtidig som en selv fikk avslag.

Samarbeid

Flere har påpekt at boligplanleggingen i kommunene er lite helhetlig og ofte svært spredt (f.eks. Nordahl 1994:52). Det vil derfor ofte eksistere et behov for kommunikasjon mellom ulike aktører og ofte en utfordring i å samordne innsatsene. Ut fra vår studie virker det ikke som om saksbehandlers kompetanse og stillingstype har betydning for samarbeid/nettverksbygging på tvers av etatsgrensene i kommuneorganisasjonen. Her viser det seg imidlertid igjen at

organisatorisk plassering er av en viss betydning. Når det gjelder vurderingen av disse sakene har de både økonomiske, boligtekniske, helse- og sosialpolitiske aspekter. Nødvendigheten av samarbeid er derfor ulik ut i fra den organiseringen en har valgt. For oss ser det ut til at helseprofesjoner av nødvendighet blir trukket inn, enten som informasjonsgivere og/eller som samarbeidspartnere i selve saksbehandlingen. Dette gjelder spesielt for en yrkesgruppe som ergoterapeuter.

Det som eksisterer av samarbeid på tvers innen kommunen når det gjelder løsninger i enkeltsaker, er ikke sjelden tuftet på den enkelte saksbehandlers kjennskap og sosiale relasjoner til kollegaer. Det varierer mye i hvilken grad en har systematisk samarbeid mellom boligkontor/boligavdeling og sosialkontor. Sosialkontoret er imidlertid avhengig av samarbeid med boligtekniske spesialister og bruker disse i større grad i behandlingen av søknader om boligtilskuddsordningene. Der saksbehandlingen er lagt til en egen boligavdeling har vi derimot ingen indikasjoner på at sosialkontoret blir brukt som samarbeidspartner, til tross for at informanter fra Husbanken mener at et slikt samarbeid bør kreves. Dette kan ha ulike årsaker, den ene er at det for boligavdelingen strengt tatt ikke synes nødvendig å trekke inn sosialfaglig kompetanse, det andre kan være at sosialkontoret er befengt med spesielle stigma. En av våre informanter uttrykker dette på følgende måte: *"det er viktig at boligkontoret ligger fysisk og administrativt atskilt fra sosialkontoret, slik at ikke folk blander oss sammen – vi har eksempler på at mange eldre ikke vil bruke oss før de blir oppmerksomme på at vi er noe annet enn sosialen – det er særlig blant de eldre at disse holdningene står sterkt"*. Andre av våre informanter fremhever at selv om en trenger for eksempel boligtilskudd, så bør ikke det bety at en blir klient på sosialkontoret, men derimot at tilskuddsordningene skal bidra til at en *unngår* å bli klient på sosialkontoret. For mange funksjonshemmede med trygd som inntektskilde, er det å skaffe seg en egen bolig et betydelig økonomisk løft. Det er ikke alltid slik at det å få boligtilskudd eller etableringslån løser ens boligøkonomiske vansker; det kan like gjerne skape nye og større økonomiske utfordringer dersom finansieringsløsningene blir ugjennomtenkt og halvhjertede. Det å motta bostøtte synes å være mer hovedregelen enn unntaket for denne gruppen, og flere har også vært i kontakt med sosialkontoret (til og med etter anbefaling fra saksbehandler). For noen, særlig for unge voksne funksjonshemmede, innebærer også høye bokostnader fort at en gjør seg avhengig av familien, for eksempel ved at en regelmessig mottar "almisser" for å dekke det daglige livsopphold.

Det er ikke slik at det bare er holdninger til andre etater som har betydning for om en får til en helhetlig behandling, ved samarbeid på tvers av etatsgrensene. Grad av samarbeid mellom etatene avhenger også av størrelsen på kommunen. Avstanden mellom etatene vil trolig øke med størrelsen på kommunen.

6.1.7 Informasjon

I informasjonsskjeden inngår det ofte flere aktører. Svært ofte hører vi om at informantene først får kjennskap til ordninger og mulige rettigheter etter å ha vært i kontakt med interesseforeninger eller gjennom ens sosiale nettverk i form av slektninger eller bekjente som selv har søkt om boligtilskudd eller andre Husbankfinansierte tilbud. Noen ganger er det andre kommunalt ansatte (f.eks. ergoterapeut, sosialkontor eller hjemmetjenesten) som informerer om finansieringsmulighetene gjennom Husbanken. Direktekontakten mellom søker og saksbehandler i kommunen kommer ofte først på et senere stadium.

I vårt datamateriale er det stor variasjon i hvordan og i hvilken grad kommunene formidler informasjon om husbankens låne- og tilskuddsordninger til sine innbyggere. En av våre casekommuner går ikke selv aktivt ut med informasjon. Dette mener de er husbankens oppgave. De har ikke kapasitet til å informere, hevdes det. Noen casekommuner bruker avisannonsering f.eks. to ganger i året i tillegg til at de har noe informasjon om ordningene på sine nettsider. Andre er mer aktive og informerer om ordningene på steder der det er mange potensielle søkere, for eksempel ved aktivitetssentre for eldre. Vi skal i det følgende gi noen eksempler på hvilke informasjonskilder våre informanter nevner.

Som vi har vært inne på er kommunens helse- og omsorgsarbeidere viktige kilder til informasjon om ordningene, og da spesielt ergoterapeutene. Dette er i og for seg ikke oppsiktsvekkende da denne profesjonen er sentral når det gjelder habilitering og rehabilitering. Som formidlingspersoner er ergoterapeuten sentral fordi denne ofte kjenner både potensielle brukere, rettighetene og ordningene.

Brukerorganisasjonene er også sentrale kilder til informasjon om disse ordningene og rettighetene den enkelte har. Eksempler på brukerorganisasjoner som våre informanter viser til er fibromyalgiforretningen, brukerorganisasjoner for personer med MS, interesseforening for benskjøre, og handikappede barns foreldreforening. Slike organisasjoner gir gjerne informasjon om mulighetene og rettighetene generelt, og og ikke først og fremst hvordan de enkelte ordninger praktiseres i den enkelte kommune. Vi har i vårt datamateriale eksempler på at brukerorganisasjoner og kommunale hjelpepersoner slik kan bidra til å skru opp forventningene hos de som søker om tilskudd gjennom å gi informasjon om hva det ideelt sett er mulig å få, mens praksisen i kommunene er svært ulik.

En mindre tilgjengelig men mer lokalt oppdatert informasjonspraksis er kommunenes hjemmeside på internett. Ingen av våre informanter har brukt denne i

praksis, men forskerteamet i dette prosjektet har benyttet hjemmesidene som en inngangsport for å få kjennskap til mulige casekommuners ordninger. Vi vurderer det slik at for denne brukergruppen er det ofte mindre aktuelt å hente informasjon fra dette mediet.

Vi har også eksempler på at en får informasjon gjennom å ta direkte kontakt med husbankens regionkontor. En av våre informanter sier det på denne måten *”det første vi gjorde var å kontakte husbankens regionkontor direkte og herfra fikk vi tilsendt noen brosjyrer og sånt. Og så fant vi ut at det var brukerkontoret i kommunen som var vår nærmeste kontakt”*.

Uformelle kanaler er som nevnt viktige. ”Jungeltelegrafen” kan være et eksempel. Et annet eksempel har vi fra en av våre informanter som arbeider ved en ASVO-bedrift: *”Jeg ble kjent med denne ordningen gjennom vennekreten på jobben. Det er flere der som har fått slik hjelp.”*

Vi vurderer det slik at kunnskapen om disse ordningene for mange i befolkningen er svært liten, det er først når behovene oppstår at man kan få kjennskap til disse ordningene. Det at det kan være vanskelig å få oversikt over ordningene, selv etter at kontakt er etablert, illustreres av en uføretrygdet mann som har fått boligtilskudd til tilpasning av kjøkkenet sitt, og som ikke selv var klar over at det han hadde fått faktisk var boligtilskudd. Han trodde det var fordi han mottok bostøtte at han var blitt spurt om å være informant i undersøkelsen vår. En av våre casekommuner sier det slik: *”Kommunen er for lite flink til å informere om ordningene til innbyggerne. Dette ser vi i forhold til at det kommer få søknader”*. Samtidig synes det ikke bare å handle om kommunenes informasjonsrutiner; boligtilskuddet inneholder flere ting, og begreper som ”boligtilskudd”, ”etableringstilskudd”, ”tilpasningstilskudd” og ”prosjekteringstilskudd” brukes gjerne om hverandre og inkonsekvent, selv av saksbehandlere vi har snakket med. Da er det ikke til å undres over at flere brukere er usikre på hva det er de ”egentlig har fått”.

6.1.8 Brukerkompetanse og tilfredshet

Når det gjelder hvor fornøyde brukerne blir, hvordan de når frem i Husbanken eller det kommunale systemet og hvor mye hjelp de får, ser dette ikke ut til å være avhengig av de samme variablene, eller forholdene. Det ser heller ikke ut til at størrelsen på tilskuddet er proporsjonalt med hvor fornøyd brukerne blir. Tilfredshet rundt ordningene ser mange ganger ut til å være mer knyttet til forventningene hos brukerne og den *service* de opplever å få; de holdninger de møter hos saksbehandler og i hvilken grad en forsøker å få noe til.

I vårt datamateriale er det stor variasjon både i forhold til det vi kan kalle brukerkompetanse og når det gjelder tilfredshet. Fra de som er godt fornøyd til de som er svært skuffet. Vi ser evnen og muligheten til å komme seg frem i hjelpesystemet som avhengig av det vi har valgt å kalle brukerkompetanse. I begrepet brukerkompetanse legger vi kunnskap/egne ressurser, kontaktapparat, vilje eller pågangsmot og muligheten til å formulere og uttrykke egne behov (eventuelt på riktig måte). Med kunnskap/egne ressurser mener vi blant annet forståelsen av hjelpesystemet generelt. Dette, og det ha kjennskap til rettigheter er viktige faktorer for å lykkes som bruker. *"Vi har ikke fått noen i kommunen til å hjelpe oss, uten at vi har måttet be om alt. Vi har vært nødt til å lete oss frem hos alle instanser som vi har hatt bruk for – også brukerkontoret i kommunen. Vi har ikke fått noen ting "gratis" her"* uttrykker en av brukerne. En annen sier *"jeg sto på selv fordi jeg mente at jeg hadde rett på disse ordningene"*

Samtidig eksisterer det også i praksis et visst rom for kreativitet, forhandling, og utnyttelse av brukerkompetanse. Brukerne fremstår altså ikke alltid som bare passive "offer", men er ofte agenter i et samspill hvor partene ofte har det til felles at de prøver å løse et problem innenfor de rammer som eksisterer. Av og til går en også ut over disse rammene; og i noen tilfeller kan dette gjelde hvis brukerkompetansen er stor. En av saksbehandlerne gir et eksempel på akkurat dette: *"Så kan det være personer som har lest regelverket og viser til at det står en kan få dekket opp til 50 prosent, så de vil ha så og så mye. Da reiser de med hele kaka."*

Det å ha et kontaktapparat er også svært sentralt for å manøvrere seg frem i dette systemet. Noen uttrykker det så sterkt at dersom de ikke hadde hatt en bekjent sentralt plassert i kommunen *"hadde de ikke klart det"*. Også familiemedlemmer, venner og bekjente kan være sentrale ressurspersoner. En av informantene har både et nært familiemedlem (mor) som har hatt kontakt direkte med kommunen i tillegg til venner og kjente som har hjulpet henne *"til ny innsats"*. Vi har også erfart at det ikke er tilstrekkelig med en kontaktperson, denne personen må i tillegg ha et sterkt pågangsmot. Ord som engasjement, vilje, personlig interesse og pågangsstyrke blir av informantene brukt til å beskrive dette.

Forhold som går på personlige egenskaper som vilje og pågangsmot er sentral i det vi kaller brukerkompetanse, men samtidig er dette et fenomen som det kan være vanskelig å gjøre noe med. Du kan for eksempel ikke legge til rette for eller direkte påvirke dette, men ved for eksempel å ha for høy terskel kan slike faktorer svekkes hos brukerne. Det er noe usikkert for oss om forhold som går på vilje og pågangsmot er direkte knyttet til brukernes forventninger. Det som derimot ser ut til å være avhengig av forventninger, er tilfredshet. Hvor fornøyd en blir, har sammenheng med hva og hvor mye en mener en kan forvente av "systemet". Det

har også sammenheng med ens forventninger til livet – hva en oppfatter som rett og rimelig for seg i sin situasjon. Vi har grunn til å tro at mange av de vi har snakket med på sett og vis hører til de som har ”lykkes”. Blant mange av dem vi ikke har snakket med antar vi at det må være mange som har mislykkes i sitt forsøk på å nå frem med sine krav om hjelp til bolig, dersom de i det hele tatt har gjort sine behov og krav gjeldende.

Når det gjelder muligheten og evnen til å formulere og uttrykke egne behov kan det se ut til at det ikke bare handler om språklige ferdigheter (det å kunne snakke for seg) men også evnen til å appellere til medfølelse. Følgende sitat fra en av våre informanter illustrerer flere av våre poeng: *”det kreves pågåenhet, høy sosial intelligens.... når du skal stå på osv. Hva er vits å be om og hva er det dumt å be om.... Veldig mye går jo ut på skjønn, dermed er du avhengig av at folk får sympati for deg. La oss si at saksbehandler har 2 millioner og sitter med 30 søknader og alle er innenfor kravene. Det er klart at da går det på skjønn, hva som oppleves som mest akutt....”*

Brukerkompetanse kan kanskje oppfattes som en faktor som er lite påvirkbar, men trolig kan både informasjon til befolkningen generelt og økt tilgjengelighet øke denne kompetansen hos brukerne. Vi har for eksempel sett flere eksempler på hvor viktig interesseorganisasjoner er for å styrke brukerkompetansen.

6.1.9 Kommunal prioritering av boligsosiale spørsmål

I dette prosjektet har vi ikke spurt kommunene direkte om overordnede prioriteringer av boligsosiale spørsmål og ideologier på dette feltet. Vi har likevel noen indikatorer som viser hvordan kommunen tenker og handler rundt boligsosiale spørsmål koblet til velferdspolitik.

Boligsosiale handlingsplaner

En indikator på kommunale boligpolitisk aktivitet og tenkemåte, er boligsosiale handlingsplaner. Blant våre fem casekommuner er det fire kommuner som har startet opp arbeidet med å utforme en slik plan, mens en av kommunene ikke har det.

Et spørsmål er hvilken betydning dette planarbeidet har og hvordan disse planene blir brukt. I en av kommunene der man har ferdigstilt en boligsosial handlingsplan, ga saksbehandler ikke uttrykk for å kjenne til innholdet i denne. Han visste for eksempel ikke om det var bestemte grupper som var prioritert, eller om andre etater var trukket inn i arbeidet med denne planen. En annen kommune har nettopp fått utarbeidet en slik handlingsplan, hvor både teknisk etat og helse- og sosial etat har vært med på utformingen. Denne planen skulle opprinnelig vært oppe til politisk

behandling men ble i stedet et vedlegg til den kommunale arealplan og dermed ikke gjort til gjenstand for vedtak og politisk prioritering. I en tredje kommune hevdes det fra saksbehandlers side at de har hatt boligplan, men at denne ikke er rullert (oppdatert), saksbehandler gir dessuten inntrykk av at hun ikke kjenner til innholdet i planen. I den fjerde av casekommunene har en startet opp arbeidet med boligsosial handlingsplan.

Hovedinntrykket er at man enten ikke har en oppdatert plan og/eller at den ikke i blir benyttet/praktisert – vår erfaring er at skillet mellom *planlaging* og *planlegging* er relevant også på dette området: Prosjektet med boligsosiale handlingsplaner har satt i gang en del virksomhet rundt om i kommunene, noe som ikke er vanskelig å dokumentere (f.eks. Asplan Viak 2001), men i en del kommuner gjenstår det nok foreløpig å se hvilken betydning disse planene vil få i den kommunale boligpolitiske praksis.

Prioritering – universelle eller partikulære løsninger?

Vi har i intervjuene med saksbehandlerne i kommunene også spurt om prioriteringer av funksjonshemmede fra kommunens side, og/eller om noen grupper av funksjonshemmede blir prioritert. Her er mønstret at en ofte ikke uttrykker kjennskap til kommunens mer overordnede prioriteringer, men at en gjerne selv har noen grupper som de har valgt å prioritere, eller å "ha som kjepphest", som en saksbehandler uttalte det.

Når det gjelder saksbehandlerne ser vi til en viss grad variasjon på hvilke grupper de selv trekker fram: En av dem anser unge uføre som en spesielt viktig målgruppe, en annen er opptatt av familier med funksjonshemmede barn og en tredje uttrykker at funksjonshemmede i alle saker blir prioritert framfor andre grupper. Når det gjelder prioritering av undergrupper av funksjonshemmede er det også viktig å ha i mente at dette er noe en kan gjøre i større kommuner mens små kommuner sjelden har så mange funksjonshemmede at det er mulig å prioritere grupper av disse.

Prioriteringer kommer også til uttrykk i måten kommunen faktisk fordeler midlene på. En viktig indikator her er om de velger å gi mye til få utvalgte eller om velger å smøre midlene tynt utover til en større del av søkermassen. I vårt datamateriale finner vi eksempler på begge deler. I en av casekommunene har saksbehandler selv valgt å prioritere familier med funksjonshemmede barn eller familier hvor en av foreldrene har funksjonshemming. I slike saker har han valgt å se bort i fra den økonomiske behovsprøvingen med den begrunnelse at "*slike familier sliter så mye i utgangspunktet og at de ofte har store ekstraavgifter – her nytter det ikke med*

økonomisk behovsprøving, da hadde de ikke fått noen ting.” En annen begrunnelse som går igjen i slike saker er at den økonomiske gevinsten her er stor for kommunen. Saksbehandleren uttrykker det slik at *”Kommunen sparer for eksempel mye på at husholdet/familien kan bo sammen. På den måten tar familien seg av pleie og omsorgsoppgaver som ellers kommunen selv måtte ha gjort”*. Dette siste poenget blir også understreket av informanter fra husbankens regionkontor. Vi har også sett eksempler på at dette økonomiske argumentet blir brukt av brukerne selv for å få mulighet til å ha familiemedlemmer boende hos seg.

I de kommunene hvor de derimot har valgt å ”smøre midlene tynt utover” er det ingen undergrupper av funksjonshemmede som er eksplisitt prioritert. Likevel ser vi en tendens til at boligtilskudd til utbedring/tilpasning ofte gis til eldre uføre med behov for relativt ”små” summer. Her virker det slik at standardsummen på 20.000 kr. er blitt ”regelen”.

Begrunnelsene for en slik ”sandpåstrøing” er flere. En av de begrunnelser som nevnes av våre informanter er at ressursene som avsettes til hver sak er minimale, derfor løses dette i praksis gjennom at en gir litt til alle, det vi kan kalle for en ”universell” tilnærming. En annen begrunnelse er at en da får færre klager. En av informantene på husbankens regionkontor knytter også dette til organisering. Der hvor saksbehandler er knyttet til et sosialkontor hvor en fra før av har mange og lovpålagte oppgaver ser man for det første en tendens til at disse sakene får en overfladisk behandling og for det andre at man søker etter standardiserte og ”lettevinte” løsninger.

Det er også saksbehandlere som uttrykker frustrasjon over valget mellom å gi mye til få eller lite til mange. En av dem beskriver dette som en krise og at det er som å ”kaste en snøball i helvete”. Det kan være søkere som har lest regelverket og viser til at de kan få dekket opp til 50% , med de ”reiser da med hele kaka”. *”Det kan vi jo ikke gi de”*- hevder hun. Dermed ligger de og roter nede på 20.000 kr., noe som hun karakteriserer som det glade vanvidd.

En informant på et av regionkontorene utrykte også negativ holdning til å gi minstestandard til mange. Det er som å *”kaste penger på havet”* blir det sagt. Her appelleres det til minimumstilskudd på 60-70.000, altså en gylden middelvei.

Husbanktilskudd – kun et boligspørsmål?

I vårt datamateriale har vi observert at husbankens låne og tilskuddsordninger blir brukt ut over det å kun finansiere bolig og utbedring av bolig. Konsekvensen av de prioriteringer som blir gjort er at dette også kan sees som et velferdstiltak hvor omsorgsarbeid blir dratt inn i bildet. Dette gjelder spesielt i de tilfeller – som vi

allerede har vært inne på – der hvor den funksjonshemmede bor sammen med familien og disse fungerer som omsorgs- og pleiepersoner. Alternative til husbankløsninger kan i noen tilfeller være å flytte disse ut i omsorgsboliger med profesjonelt pleie og omsorgspersonale ansatt i kommunen. Selv om bygging av omsorgsboliger langt på vei er finansiert av statlige midler via Husbanken, kan lønn til personale fordyre denne ordningen i stor grad. Tendensen til å prioritere barnefamilier når det gjelder støtte til boligfinansiering kan sees i lys av dette argumentet. Om dette kan ses på som et rendyrket økonomisk eller et mer ideologisk begrunnet valg fra saksbehandlers side, er imidlertid usikkert.

Uansett hvordan dette blir betraktet av saksbehandler ser vi at dette er et eksempel på boligpolitikk som omsorgspolitisk ramme/styringsmiddel. Med det mener vi at prioriteringer mellom boligtilskudd til funksjonshemmede og omsorgsboliger også handler om at omsorgspersoner knyttes til boligspørsmål. Familiebasert omsorg (med husbankfinansiert bolig) blir en alternativ løsning til omsorgsboliger. Alternative omsorgsløsninger blir en del av helhetlige velferdstiltaket overfor funksjonshemmede. Gjennom denne lokale boligpolitiske praksis skapes det således også tangeringspunkter mellom omsorgspolitikk og boligpolitikk. Boliger har blitt omsorgsarenaer i mer enn én betydning.

Et argument som vi også har sett brukt for ikke å tilby funksjonshemmede omsorgsboliger, men heller ty til andre løsninger som boligtilskudd, er faren for det som har blitt kalt for "ghettoisering". En informant på et av regionkontorene uttrykker dette slik *"beboerne passer ikke sammen - en 20-år gammel funksjonshemmet er jo lik andre 20-åringer i toppen. Det hører ingen steder hjemme."* Mens en kommunal saksbehandler sier det slik: *"En har jo muligheten til å sette dem inn i sånne omsorgsleiligheter, men stor sett så er jo det for hjelpetrengende pensjonister. Resultatet blir et miljø som blir vanskelig for unge mennesker."* Selv om den enkelte saksbehandler kanskje ser slike dilemmaer, så handler dette også ofte om systemmessige drivkrefter som ligger utenfor den enkeltes kontroll. Dersom en kommune har brukt mye oppmerksomhet og store ressurser i investere i utbygging av omsorgsboliger, så vil det også ligge en interesse i å få utnyttet dette tilbudet, og "trangen" mot å få utnyttet dette kommer antakeligvis sterkest til uttrykk dersom en bruker kommer først i kontakt med helse- og sosialsektoren i kommunen.

Det handler også om stigmatisering av brukerne. Slik vi har sett i argumentasjonen mot at brukerne skal måtte gå på sosialkontoret, er det også et argument mot at de skal blandes med brukere av omsorgsboliger. Selv om enkelte har påpekt slike tendenser på systemnivå, er våre erfaringer ikke at den enkelte saksbehandler ser det som ønskelig å "pakke" alle hjelpetrengende sammen i områder med

omsorgsboliger. Disse ser ofte at etablerings- og utbedringstilskudd kan være et alternativ til en slik utvikling.

6.1.10 Relasjoner mellom kommunen og brukerne

I dette avsnittet ser vi nærmere på noen sider ved den praktiske håndtering av boligtilskuddsordningene i kommune, slik den kommer til uttrykk overfor den enkelte bruker (søker). Delvis ser vi dette ut fra brukernes (søkernes) synsvinkel, og delvis ut fra et mer teoretisk utgangspunkt.

Hva slags tilgjengelighet?

Som vi tidligere har vært inne på, innebærer forholdsvis tilfeldig og varierende informasjon at mulighet til å søke Husbankens ordninger ikke er like for alle – den er forbeholdt dem som på ulike måter har fått kjennskap til ordningene (se eget avsnitt i dette kapitlet). Men tilgjengelighet handler også om andre forhold, eksempelvis a) fysisk tilgjengelighet; b) mulighet til å treffe saksbehandler direkte, c) saksbehandlers i møtekommenhet, for å nevne noe.

I en av casekommunene ligger brukerkontoret (som behandler Husbank-søknadene) innerst i en lang, smal korridor i femte etasje i en forretningsgård. De øvrige dørene i korridoren har skilt med navn på hva som foregår innenfor – alle, med unntak av brukerkontoret. Her må man spørre seg fram. Beliggenhet og skilting kan si noe om hva som *ikke* prioriteres her. Her er det noen som ikke ønsker besøk, er signalet som gis.

”Jeg var fortvilet mange ganger, og gråt da jeg kom hjem etter å ha vært hos kommunen”

Det forteller en ung uførepensjonert i et av våre intervjuer. Møtet med kommunalt byråkrati og stivbent regelverk trekkes frem som frustrerende og nedverdiggende av flere informanter. Saksbehandlerne oppleves ikke alltid som hjelpere, snarere som en motpart som man må krangle med for å få hva man har krav på.

På den annen side kommer det i intervjuene også tydelig frem at en personlig kontakt med saksbehandler oppleves som viktig. Søknadsskjemaene kan oppleves som vanskelige, og lite egnet for å få frem den situasjon man selv befinner seg i. Muligheten til å få diskutere hvilke muligheter, regler og tilpasninger som finnes, kan oppleves lettere. Siden saksbehandler legitimerer kommunen i denne sammenheng, blir også møtet med den enkelte saksbehandler et møte med det offentlige byråkratiet. Slik oppleves det forvirrende når ansvaret er spredt på flere avdelinger:

”For du møter så veldig mange forskjellige mennesker. Og jeg veit ikke hvor mange jeg har vært i kontakt med en gang, det går helt i surr for meg”

forteller far til en sterkt funksjonshemmet kvinne i et av intervjuene.

Hva er behov?

Søknader om boligtilskudd skal i følge retningslinjene behovsprøves. I forståelsen av den praksis tilskuddene er en del av, er det viktig å ha for seg at behov er sosiale konstruksjoner. Behov er aldri entydig gitt en gang for alle, og i prinsippet kan et behov være nærmest uendelig. Søknadene i den enkelte kommune prioriteres ut fra ulike kriterier som legitimerer visse typer av behov. Hvilke krav som kan betraktes som legitime, vil blant annet variere kulturelt. Hva som anses som et rimelig krav til bolig i Tønsberg vil trolig være noe annet enn på Røst. Hva som anses som rimelige utbedringer av kjøkkenet for en rullestolbruker vil trolig være forskjellig i 1970 og i 2000.

Søknadene om lån og tilskudd prioriteres og avgjøres ut fra en bedømming av behov. I de fleste tilfeller er det en bestemt kommunal saksbehandler som har fått delegert dette ansvaret. Søknadene prioriteres ut fra kriterier som er definert på ulike organisatoriske nivå. Regelverket fra Husbanken sentralt peker på noen bestemte grupper som ordningene skal omfatte, og kommunene har en viss frihet til å prioritere innenfor disse rammene. Til syvende og sist vil saksbehandler gjøre en individuell vurdering av den enkelte søknad. Spørsmålet blir derfor: Hvordan defineres behov? Hvilke (og hvems) normer og forventninger ligger til grunn for å avgjøre hva som er legitime behov?

I en av casekommunene forteller saksbehandler om en søker som søkte om lån og tilskudd til å kjøpe bolig i et område som ikke ble betraktet som særlig attraktivt i boligmarkedet, og som derfor hadde lave boligpriser. For 200 000 kunne søkeren få en stor bolig med flere soverom. Søknaden ble, forteller saksbehandler, avslått på grunn av at så mange soverom ville ikke søkeren ha behov for.

Hva som anerkjennes for å være et legitimt behov må nødvendigvis baseres på skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle, og vil trolig variere mellom kommuner og mellom saksbehandlerne. En brukerinformant forteller at hun har fått et utbedringstilskudd på 12 000 kroner til å bygge om badet. Etter at hun fikk multippel sklerose, klarte hun ikke lenger å komme opp i badekaret uten hjelp. Hun forteller at ektefellen kunne ha hjulpet henne, men siden ektefellen jobber og deltar i mange ulike aktiviteter på fritiden ønsket hun ikke å være avhengig av ham. I dette tilfellet ble søkerens ønske om uavhengighet betraktet som legitimt, men motsatte eksempler finnes også. I en av casekommunene bor en ung funksjonshemmet kvinne hjemme hos sine foreldre. Etter at sykdommen lønnes forverret seg, var ikke rommet stort nok lenger og familien begynte å se seg om

etter andre boligløsninger. Den løsningen familien så, lå i å søke botilskudd og bygge om uteboden til en liten leilighet, isolert, med varmekabler i gulvet og inkludert bad/toalett. Siden tilskuddet de fikk var langt mindre enn de søkte (og mente var nødvendig) for å tilpasse boden, ble løsningen å "skjære til beinet" for å realisere en løsning innenfor den tildelte rammen. Dermed ble ikke toalett/bad eller kjøkken bygget inn. For å komme til disse funksjonene må kvinnen ta seg over til foreldrenes hus på den andre siden av gårdsplassen. Kvinnen og foreldrene gir uttrykk for at de i dag opplever boligen nesten som et fengsel.

Som et vesentlig element i vurderingene av den enkelte sak, ligger også et kriterie om at boligen/utbedringene skal ha en "nøktern standard", slik det står i Husbankens regelverk. På samme måte finnes det maksimumsgrenser for husholdets inntekter, fastsatt av Husbanken. I praksis ser i imidlertid enkelte saksbehandlere bort fra disse grensekriteriene. I en av kommunene forteller for eksempel saksbehandler at søknader fra familier med funksjonshemmede barn kvalifiserer uansett inntekt eller standard, fordi *"slike familier sliter så mye i utgangspunktet"*. Saksbehandleren forteller at det ikke nytter å prøve disse søknadene mot grensekriteriene, fordi da hadde ingen av dem fått tilskudd på grunn av for høye inntekter. Saksbehandlerens personlige mening er likevel at *"det er ikke tvil om at de trenger det."*

Dobbeltrøller hos kommune og bruker

I de fleste større tilskuddssaker i vårt materiale gis tilskuddet som del av ulike former for finansieringspakker der gjerne lån gjennom Husbanken inngår. Siden det også er den enkelte kommune som formidler – og delvis også innvilger – disse lånene og tilskuddene, blir den kommunale saksbehandler en viktig person for den enkelte søker. Det ser imidlertid ofte ut til at saksbehandlerne er satt til å forvalte en dobbelttrølle som i mange tilfeller kan oppleves problematisk, både av vedkommende selv og av søkerne. På den ene siden er kommunen distributør av et offentlig velferdsgode. Som andre slike goder er dette et gode det er knapphet på, og som krever en prioritering av noen fremfor noen andre. På den annen side blir kommunen en "bank". Slik kommer saksbehandler som i en dobbelttrølle som bakkebyråkrat og "bankdirektør". Denne spenningen kommer til uttrykk på flere forskjellige måter:

- 1) Søkere må ha legitime behov, hvilket innebærer at de må ha lave inntekter. Samtidig må de ikke ha for lave inntekter til at bygge- eller utbedringsprosjektet ikke har en realistisk tilbakebetalingsplan. En av saksbehandlerne uttrykker at: *"På den ene siden skal jeg tenke på husstandens og familiens ve og vel, og på den andre siden skal jeg tenke på kommunens sikkerhet og økonomiske ved og vel."* Når kommunene låner og får tilskudd fra

Husbanken sentralt/regionalt, og skal forvalte dette utfra en viss grad av eget skjønn blir det samtidig viktig å bruke pengene på en måte som ikke undergraver tilliten fra Husbanken og som ikke kjører kommunens totale boligfinansiering i grøfta på lengre sikt. Bankens kunder bør derfor være fattige og betalingsdyktige.

- 2) Kommunenes dobbeltrolle understrekes ved at stadig flere kommuner ser til å kjøpe tjenester fra regnskapsfirmaer som Lindorf, Norfinans og andre. Slike firmaer tar seg av tinglysning, utbetaling av lånet, inndrivelse av avdrag, utsendelser av purringer, osv. En av saksbehandlerne forklarer dette med at *"det ville bli en for stor jobb for oss"*. Samarbeidet mellom regnskapsfirmaet og kommunen er så tett at saksbehandleren er koblet opp online mot firmaets regnskapssystem. Tilsynelatende er dette en rent teknisk endring, men den har samtidig prinsipielle og praktiske implikasjoner. Kommuner som har valgt disse løsningene sitter igjen med ansvaret for den fordelingsmessige, velferdsmessige siden ved ordningene. Det kan trolig bli utydelig hvem man har mottatt lån/tilskudd fra: Er det Lindorf, kommunen eller Husbanken? Hvem skal jeg henvende meg til for å be om en betalingsutsettelse?

Vekslingen mellom disse rollene, medfører at søkerne også kommer i en utydelig dobbeltrolle. På den ene siden er de klienter/brukere med rettigheter og krav til velferdsordninger, og på den andre side er de bankkunder med forpliktelser til tilbakebetalinger.

6.1.11 Relasjoner mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå

I dette avsnittet ser vi nærmere på typer og grader av kontakt og formidling mellom de ulike nivåene: lokalt (den enkelte kommune), regionalt (Husbankens regionkontor) og nasjonalt (Husbanken sentralt).¹⁴ Hvordan utvikles tildelingspraksisene? Hvor stor grad av frihet har kommunene til selv å prioritere og utvikle tildelingspraksiser? Og motsatt: Hvor stor grad av kontroll og mulighet til oppfølging har Husbanken regionalt/nasjonalt over det som skjer ute i hver enkelt kommune?

Nasjonale retningslinjer, lokale tilpasninger

I vårt materiale ser det ut til å være store forskjeller mellom kommunene når det gjelder prioriteringer og tildelingspraksiser. Forskjellene handler både om hvilke grupper som prioriteres og hvordan tilskudd gis (som enkelttilskudd eller som "stipend" på toppen av husbanklån). Husbanken åpner for lokale variasjoner i sitt eget regelverk, og fordelene med dette kan sies å være flere:

- Den enkelte kommune har lokal ekspertise på behov lokalt, boligmarked osv, slik at ordningene i større grad passer de lokale forhold.
- Når kommunene har en selvstendig rolle i prioriteringene, kan ordningene i større grad være en integrert del av kommunens generelle boligpolitikk.
- Større grad av innflytelse gjør at det er mer interessant og motiverende for kommunene å jobbe med disse sakene.
- Økt handlingsrom for kommunene kan dessuten ses som større vekt på lokaldemokrati.

Samtidig vil det være argumenter mot for stor grad av lokale forskjeller, blant annet fordi ordningene lett kan bli uoversiktelige og utvannet, og fordi det kan oppleves som urettferdig om man sammenlikner over kommunegrensene ("Jeg ville fått tilskudd hvis jeg bodde i nabokommunen.") Spørsmålet blir derfor hvor stor innflytelse over pengesekken kommunene opplever å ha i hvert enkelt tilfelle.

Blant våre fem casekommuner ser to av kommunene ut til å legge seg tett på de samme prioriteringene som gis i retningslinjene fra Husbanken sentralt. De tre av våre casekommuner hvor saksbehandler gir uttrykk for egne prioriteringer, er også de tre største av våre casekommuner. Disse tre har utviklet, eller i det minste startet opp arbeidet med, egne boligsosiale handlingsplaner. Av tidligere forskning vet vi at det ofte er småkommunene som har problemer med å oppfylle plankrav. Mangelen på egen plan kan derfor se ut til å innskrenke småkommunenes mulighet til å gjøre egne prioriteringer på dette feltet. I noen tilfeller ser det dessuten ut til at saksbehandler utvikler sine egne prioriteringer – prioriteringer som delvis avviker med regelverket fra Husbanken sentralt og kommunens politisk vedtatte handlingsplaner. Som andre har påpekt tidligere, som en konsekvens av manglende overordnede målsetninger for boligpolitikken for svakstilte: *"Spissformulert kan en si at kommunene i deres arbeid med boligtiltak for svakstilte driver en 'fra hånd til munn'-politikk. Akutte utfordringer, enten de er knyttet til enkeltindivider eller grupper, løses enkeltvis med de for øyeblikket tilgjengelige virkemidlene"* (Nordahl 1994). Så langt vi har erfart, ser ikke arbeidet med boligsosial handlingsplan å ha rokket vesentlig ved en slik praksis; det har i liten grad blitt et aktivt instrument i den kommuneansattes hverdag.

Selv om dette ut fra et formelt syn kan være en problematisk praksis, er det også mulig å se at den kan ha sine funksjoner. På flere av de aktørnivåer vi har vært i kontakt med, fremkommer det et bilde hvor praksisen som inkluderer improvisasjon og dels privatiserte prioriteringer, er en *måte* å hankses med det evigvarende dilemma mellom knappe ressurser (både finansielle og personellmessige) og store behov. Det er ikke nødvendigvis gitt at denne praksisen er i strid med ordningenes intensjoner, selv om det kan være på kant med

retningslinjene. Tvert om, som et regionkontor uttrykte det, bør ikke regelverket følges absolutt, men *"retningslinjene bør brukes retningsgivende. (...) Faktisk er det slik at kommunene ofte praktiserer retningslinjene for rigid"*.

Det ser altså ut til å være forskjell i måten å fordele boligtilskudd på. I noen av kommunene foretas en sterk grad av prioritering, slik at noen få får mye og de fleste får ingenting. Andre kommuner *"smører tynt utover"* slik at alle får litt, men få får mye. Selv om det kan se ut til at det er de større kommunene med boligosiale handlingsplaner som i størst grad foretar prioriteringer på et organisatorisk nivå, er det samtidig heller ikke uvanlig at den enkelte saksbehandler har sine egne "private" prioriteringer, selv i kommuner med en slik plan.

Kontroll og kompetanseoverføring

Husbankens regionkontor har en viss oppfølgings- og kontrollmulighet i form av den informasjon som kommunene er forpliktet til å sende inn. Etter hva vi erfarer har imidlertid regionkontorene begrensede muligheter til å endre kommunenes beslutninger i enkeltvedtak. Ut fra de vårt materiale synes det imidlertid å være praksis at klare og gjentatte overtramp av retningslinjene gjerne medfører at regionkontorene ber kommunene om endringer i fremtidig tildelingspraksis.

De lokale saksbehandlerne opplever terskelen for å ta kontakt med regionkontoret som lav. Veiledning og informasjon fra regionkontoret oppleves av de lokale saksbehandlerne som god. I intervju med en av informantene på regionkontoret sier informanten at hun opplevde at kommunene i mange sammenhenger har en for lav terskel for å ta kontakt.

Ved regionkontorene drives dessuten "korstog", som er informasjonsdager med lokale saksbehandlere, politikere og toppledere fra en mindre gruppe av kommuner. Her informeres det om nye signaler og ordninger fra Husbanken sentralt. Trolig vil viktige verdimeslige og prioriteringsmessige holdninger overføres som en del av dette budskapet.

REFERANSER

Andreassen, Tove Alm (1987): *Funksjonshemmede og boligpolitiske virkemidler: Rett og mulighet til egen, egnet bolig?* Sammendragsutgave. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Oslo.

Asplan Viak (2001): *Slik gjør vi det---! En underveisevaluering av Husbankens prosjekt "Lokale boligsosiale handlingsplaner"*. Asplan Analyse, Rapport 2001-042. Sandvika.

Baklien, Bergljot (1993): "Evalueringsforskning i Norge". *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 3. Oslo.

Barlindhaug, Rolf, Nitter Bondevik, Per og Nordvik, Viggo (1996): *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig. En evaluering av Husbankens tilskuddsordning*. Prosjektrapport 200/1996, Norges byggforskningsinstitutt.

Brevik, Ivar og Ritland, Agnes Aall (1999): *Funksjonshemmede og boligpolitikken. Gjennomgang av boligpolitiske dokumenter 1970-1998*. NIBR Prosjektrapport 1999:6, Oslo.

Bull, Grete og Christophersen, Jon (1997): *Boligutbedring for funksjonshemmede. Behov – etterspørsel og kostnader*. NBI Prosjektrapport 1997:209. Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo.

Christophersen, Jon og Knudtzon, Lillin Catherine (1997): *Dagens tilbud av offentlig boligbistand til funksjonshemmede*. Delrapport til NHF "Boligpolitikken mot år 2010". Byggforsk, Oslo.

Gulbrandsen, Ole (1997): *Funksjonshemmede og utviklingen i samfunnet mot 2010*. Prosjektrapport, Byggforsk. Oslo.

Handegård, Tina Luther og Lichtwarck, Willy (1997): *Liv laga for sosialfaglig arbeid i småkommuner: styrket vurderingsevne gjennom gruppeveiledning*. HBO-rapport 1/97. Høgskolen i Bodø.

Hansen, Thorbjørn (1999): "Boligpolitiske virkemidler: Hvordan er de er tilkommet og hva er deres effekter?" I: Siri Ytrefhus (red.) *Perspektiver på boligforskning*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.

Husbankens årsstatistikk 2000, Husbanken.

Kemeny, Jim (1992): *Housing and social theory*. Routledge, London and New York.

Myrvold, Trine M.; Strand, Arvid; Holm, Arne og Hansen, Thorbjørn (2002): *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5. Norsk institutt for by- og regionsforskning, Oslo.

Nordahl, Berit (1994): *Kommunal boligplanlegging.- En studie i seks kommuner*. NBI Prosjektrapport 1994:146.

Nordvik, Viggo (1993): *Funksjonshemming, økonomi og bolig*. NBI Prosjektrapport 123/1993. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.

Norges Handikapforbund (1997): *Boligpolitikken mot år 2010*. Norges Handikapforbund, Oslo. Sammenendragsrapport fra prosjektet med samme tittel. Bygger på delutredninger utført i samarbeid mellom Norges Handikapforbund (oppdragsgiver), Norges Byggforskningsinstitutt og Norsk institutt for by- og regionsforskning. Sammenendragsrapporten inneholder litteraturliste over delrapportene.

NOU 2002:2: Boligmarkedene og boligpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2001:22: Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Sosial- og helsedepartementet.

NOU 1992:1: Trygghet-verdighet-omsorg. Sosial- og helsedepartementet.

Skaar, Karl og Hernes, Helge (1997): *Evaluering av omlegging av ordningen med boligtilskudd til etablering*. Rapport nr. 11/97, Agderforskning.

St.meld. nr. 50 1998-99: Utjæmningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge. Sosial- og helsedepartementet.

St.meld. nr. 8 1998-99: Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001, Sosial- og helsedepartementet.

St.meld. nr. 88 (1966-67): Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede.

Söder, Mårten (1999): *Specialpedagogisk forskning mellan det kliniska och det kontextuella*. NF-rapport nr. 8/99. Bodø: Nordlandsforskning.

Thue, Elisabeth (1996a): "Femti år i boligpolitikken tjeneste." I: Elsa Reiersen & Elisabeth Thue, *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946-96*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Thue, Elisabeth (1996b): "Velferdsbanken." I: Elsa Reiersen & Elisabeth Thue, *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946-96*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Thue, Elisabeth (1996c): "Gjeldskrise og omlegging 1988-1996." I: Elsa Reiersen & Elisabeth Thue, *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946-96*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Torgersen, Ulf (1987): "Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State." I: Bengt Turner, Jim Kemeny & Lennart J. Lundqvist (red.) *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial era*. Scandinavian Housing and Planning Research, Suppl. 1.

Ytrehus S., Stamsø M.A., Østerby S. (1998): *Evaluering av Hisbankens tilskuddsordning til tilpasning av bolig*. NBI-rapport 246/1998

Ytrehus, Siri (1998): *Evaluering av tilskuddsordningen til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Kommunal iverksetting*. NBI-rapport 241/1998

Vislie, A (1987): *Ideal og virkelighet ved evaluering av forsøk. Litteraturgjennomgang og casebeskrivelser*. NIBR-rapport 113, Oslo.

Øistensen, Bård (1998): *Boligetablering. Analyse av problemer og evaluering av virkemidler*. Prosjektrapport 232/1998, Norges byggforskningsinstitutt.

VEDLEGG

Spørsmål til deg som har mottatt boligtilskudd**Først et innledende spørsmål**

Hva er alderen til det husstandsmedlemmet som boligtilskuddet skulle dekke behovet til?

1 ☐ Person under 18 år2 ☐ Person 18 år eller eldre*Til den som har svart "person under 18 år":**Her kan gjerne en foresatt besvare skjemaet på vedkommendes vegne. En vil av og til finne at ikke alle spørsmål/svaralternativer vil være like relevant eller lett å svare på. Vi ber i slike tilfeller om at en svarer så langt det lar seg gjøre, og lar de svaralternativer/spørsmål som ikke er aktuelle stå tomme.***Noen spørsmål om nåværende og (evt.) forrige bolig**

1. Hvilken eie-/leieform har du på din nåværende bolig? (sett ett kryss)

1 ☐ Selveier2 ☐ Borettslag/Boligaksjeselskap3 ☐ Vanlig leiebolig4 ☐ Bolig med spesiell leieavtale5 ☐ Annet6 ☐ Vet ikke

2. Dersom du ikke eier boligen selv, hvordan bor du? (sett ett kryss)

1 ☐ Trygdebolig, servicebolig, omsorgsbolig, aldersbolig, e.l.2 ☐ Bor i foreldrehjemmet3 ☐ Kommunal bolig4 ☐ Annet (f.eks framleie, lånt bolig, kårbolig, tjenestebolig, vaktmesterbolig), skriv:

3. Hvor mange rom utenom kjøkken disponerer du/dere til eget bruk i boligen? (ta ikke med bad/wc, vaskerom, gang eller boder)

Antall rom:

4. Er dette den første boligen du bor i?

1 ☐ Ja2 ☐ Nei

5. Hvis dette ikke er din første bolig, hva slags eie-/leieform hadde du på din forrige bolig? (sett ett kryss)

1 ☐ Selveier2 ☐ Borettslag/Boligaksjeselskap3 ☐ Vanlig leiebolig4 ☐ Bolig med spesiell leieavtale5 ☐ Annet6 ☐ Vet ikke

6. Dersom du ikke eide boligen selv, hvordan bodde du? (sett ett kryss)

1 ☐ Trygdebolig, servicebolig, omsorgsbolig, aldersbolig, e.l.2 ☐ Bodde i foreldrehjemmet3 ☐ Kommunal bolig4 ☐ Institusjon (f.eks sykehjem, aldershjem)5 ☐ Annet (f.eks framleie, lånt bolig, kårbolig, tjenestebolig, vaktmesterbolig), skriv:

7. I hvor stor grad er du avhengig av hjelp til daglige gjøremål? (ett kryss på hver linje)

	1 Klarer uten hjelp	2 Må ha noe hjelp	3 Helt avhengig av hjelp
a) Dagligvareinnkjøp	☐	☐	☐
b) Vask og rengjøring av boligen/leiligheten	☐	☐	☐
c) Av- og påkledning	☐	☐	☐
d) Personlig hygiene	☐	☐	☐
e) Vaske tøy	☐	☐	☐
f) Lage middag	☐	☐	☐
g) Gå i trapper med få trinn	☐	☐	☐
h) Gå i trapper mellom etasjer	☐	☐	☐
i) Besøke slekt og venner i nærheten	☐	☐	☐
j) Bevege deg omkring i boligen din	☐	☐	☐
k) Komme deg inn/ut av boligen	☐	☐	☐
l) Åpne/lukke dører	☐	☐	☐
m) Åpne/lukke vinduer	☐	☐	☐

8. Man kan få tilskudd for å kjøpe/bygge ny bolig ("etableringstilskudd"), tilskudd til tilpasning/utbedring ("tilpasnings/utbedringstilskudd") og tilskudd til tegning/ planlegging ("prosjekteringstilskudd"). Sett kryss for det/de tilskudd du har fått.

- 1 ☐ Tilskudd til å kjøpe/bygge ny bolig
2 ☐ Tilskudd til å utføre tilpasningsarbeider i den boligen jeg bor i
3 ☐ Prosjektering
4 ☐ Vet ikke

5. Hvornår har du ikke deltatt? (Slett ett kryss)

1 ☐ 2001	3 ☐ 1999	5 ☐ Annet (skriv): _____
2 ☐ 2000	4 ☐ 1998	

10. Hvorfor måtte du gjøre noe med boligen din/skifte bolig? (sett ett kryss på hver linje)

	Ja	Nei
a) Kunne ikke bruke bad/toalett	☐	☐
b) Vanskelig å bevege meg inne i boligen	☐	☐
c) Vanskeligheter med å komme meg inn i boligen (f.eks. inngangsparti)	☐	☐
d) Vanskelig adkomst til/fra boligen (f.eks. vei, trapper frem til boligen)	☐	☐
e) Upraktisk å utføre ulike daglige gjøremål	☐	☐
f) Upraktisk for de som skulle hjelpe meg	☐	☐
g) Dårlig teknisk standard på boligen	☐	☐
h) Ville sikre at boligen skulle dekke fremtidige behov	☐	☐
i) Nærmiljøet var lite tilgjengelig (nærbutikk, postkontor, bank osv.)	☐	☐
j) Måtte flytte fra tidligere bolig pga. arbeid/skole/utdanning eller annet	☐	☐
k) Måtte flytte fra boligen fordi jeg ikke klarte meg	☐	☐
l) Annet (skriv, bruk gjerne margen på skjemaet):		

11. Fra hvem/hvor fikk du først kjennskap til muligheten for at du kunne søke om boligtilskudd? (sett ett kryss)

- | | |
|---|--|
| 1 ☐ Pårørende | 8 ☐ Boligkontoret |
| 2 ☐ Andre privatpersoner | 9 ☐ Sosialkontoret |
| 3 ☐ Hjemmehjelp | 10 ☐ Media (aviser, tv, radio) |
| 4 ☐ Hjemmesykepleier | 11 ☐ Offentlig informasjonsskriv |
| 5 ☐ Ergoterapeut | 12 ☐ Husbanken |
| 6 ☐ Fysioterapeut | 13 ☐ Organisasjon/forening for funksjonshemmede |
| 7 ☐ Lege | 14 ☐ Andre (skriv) _____ |

12. Diskuterte du med noen i kommunen hvordan dine boligbehov kunne løses? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ja 2 ☐ Nei

13. Hvis ja, hvilke alternativer ble diskutert med deg? (sett kryss for det/de aktuelle alternativer)

- 1 ☐ Bli boende og søke om boligtilskudd til tilpasning
 2 ☐ Bli boende og selv finansiere de behov jeg hadde
 3 ☐ Flytte til institusjon (sykehjem, aldershjem e.l.)
 4 ☐ Flytte til omsorgsbolig, servicebolig, trygdebolig, aldersbolig e.l.
 5 ☐ Kjøpe annen bolig og søke om etableringslån/-tilskudd og/eller tilpasningstilskudd
 6 ☐ Kjøpe annen bolig og søke om annen Husbankfinansiering
 7 ☐ Annet (skriv): _____

14. Var forslaget eller anbefalingen fra kommunen i tråd med dine egne ønsker? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ja 2 ☐ Bare delvis 3 ☐ Nei 4 ☐ Vet ikke

15. Hvem skrev søknaden om boligtilskudd/evt. hvem hjalp deg? (sett kryss for aktuelle alternativer)

- | | |
|---|--|
| 1 ☐ Jeg selv/en i husstanden | 7 ☐ Fysioterapeut |
| 2 ☐ Pårørende | 8 ☐ Lege |
| 3 ☐ Andre privatpersoner | 9 ☐ Boligkontoret |
| 4 ☐ Hjemmehjelp | 10 ☐ Sosialkontoret |
| 5 ☐ Hjemmesykepleier | 11 ☐ Organisasjon/forening for funksjonshemmede |
| 6 ☐ Ergoterapeut | 12 ☐ Andre (skriv): _____ |

16. Hvor lang tid tok det fra det ble søkt til du fikk svar?

_____ måneder

17. Var resultatet av søknaden i tråd med dine ønsker? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ja 2 ☐ Bare delvis 3 ☐ Nei

Om hva boligtilskuddet er/vil bli brukt til

18. Er hele eller noe av tilskuddet blitt brukt? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Hele tilskuddet er brukt
 2 ☐ Noe av tilskuddet er brukt
 3 ☐ Tilskuddet er ikke brukt, fordi jeg/vi venter på at prosjektering/tegning skal bli ferdig
 4 ☐ Tilskuddet er ikke brukt, fordi jeg/vi ikke har funnet en aktuell bolig enda
 5 ☐ Tilskuddet er ikke brukt fordi jeg/vi ikke har fått folk til å utføre arbeidene enda
 6 ☐ Tilskuddet er ikke brukt, andre grunner (skriv, bruk gjerne margen på skjemaet):

19. Dersom hele eller noe av tilskuddet er brukt, hva er pengene brukt til? (kryss av for aktuelle alternativer)

- 1 ☐ Prosjektering
 2 ☐ Bygge bolig
 3 ☐ Kjøp av annen bolig
 4 ☐ Tilpasning/utbedring av bolig

20. Mer konkret – hvilke formål er/vil pengene bli brukt til? (kryss av for de alternativer som er aktuelle for deg)

	1. Prosjektering/tegnin g av:	2. Tilpasning/ utbedring av:	3. Tilbygg for:
a) Bad/dusj/toalett	☐	☐	☐
b) Soverom	☐	☐	☐
c) Stue/oppholdsrom	☐	☐	☐
d) Kjøkken	☐	☐	☐
e) Inngangsparti (eks. trapp/heis/entré/rampe)	☐	☐	☐
f) Adkomst fram til boligen	☐	☐	
g) Vindu/vinduer	☐	☐	
h) Dør/dører	☐	☐	
i) Terskel/terskler (fjerning, senking o.l.)	☐	☐	
j) Gulv innvendig	☐	☐	
k) Vegger innvendig	☐	☐	
l) Tak innvendig	☐	☐	
m) Tak utvendig	☐	☐	
n) Vegger utvendig	☐	☐	
o) Garasje	☐	☐	☐
p) For å få soverom/bad/dusj/toalett/kjøkken i samme etasje	☐		☐
q) Annet (skriv):			

21. Har du fått/får du hjelpemidler fra Hjelpemiddelsentralen/trygden? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ja Hvis ja, hva slags? (skriv): _____
 2 ☐ Nei

22. Er/var tilskuddet tilstrekkelig for å få utført det du ønsker/ønsket? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ja 2 ☐ Nei

23. Hvis nei, må/måtte du bruke andre penger i tillegg for å få utført det du ønsker/ønsket? (sett ett kryss)

1 ☐ Ja 2 ☐ Nei

24. Hvis ja, hvilke penger er dette? (kryss av for de aktuelle alternativer)

- 1 ☐ Egne oppsparte midler 5 ☐ Tilskudd fra trygdekontoet
 2 ☐ Privat lån 6 ☐ Tilskudd fra sosialkontoret
 3 ☐ Lån fra kommunen 7 ☐ Annet (skriv): _____
 4 ☐ Lån fra Husbanken

25. Hvor stort var tilskuddet du fikk, ca.?

☐	Prosjektering	☐	Kjøp/nybygging	☐	Utbedring/tilpasning/ombygging
☐	Kr:	☐	Kr:	☐	Kr:

26. Oppgi ca den totale kostnaden på tilpasningen/utbedringen eller den nye boligen:

Ca kr. _____

27. Dersom du ikke hadde fått tilskuddet - ville du da hatt mulighet for å gjennomføre tilpasningen/utbedringen eller kjøpe/bygge boligen? (sett ett kryss)

1 ☐ Ja 2 ☐ Nei 3 ☐ Kanskje/vet ikke

28. Hvem har bistått/bistår med planleggingen av tilpasningen/utbedringen eller den nye boligen? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Planlegger/planla alt selv 5 ☐ Ergoterapeut i kommunen
 2 ☐ Lokal byggmester/entreprenør 6 ☐ Sosialetaten i kommunen
 3 ☐ Arkitekt/ingeniør 7 ☐ Andre (skriv): _____
 4 ☐ Teknisk etat i kommunen

Her spør vi om din vurdering av kontakten med Husbanken / kommunen

29. Tok du kontakt (eller forsøkte å ta kontakt) med Husbanken i forbindelse med søknaden om boligtilskudd (f.eks for å få informasjon)? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ja, snakket med noen i Husbanken
 2 ☐ Ja, men ble anbefalt å snakke med kommunen
 3 ☐ Ja, forsøkte å ta kontakt men fikk ikke kontakt
 4 ☐ Nei, forsøkte ikke å ta kontakt

30. Hvis du snakket med noen i Husbanken, hva synes du om den hjelpen du fikk? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Svært nyttig 2 ☐ Noe nyttig 3 ☐ Lite nyttig 4 ☐ Svært lite nyttig

31. Hvor lett synes du det har vært å finne fram til hvor i kommunen du skulle henvende deg for å få informasjon om boligtilskuddet? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Svært lett 2 ☐ Lett 3 ☐ Vanskelig 4 ☐ Svært vanskelig

32. Hvordan opplevde du kontakten med kommunen i forbindelse med søknaden om boligtilskudd (informasjon, å få svar på spørsmål osv.)? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Svært positivt 2 ☐ Positivt 3 ☐ Lite positivt 4 ☐ Svært lite positivt

33. Synes du det har vært lett eller vanskelig å få tak i informasjon om aktuelle tilbud i Husbanken og kommunen som kunne bedre din boligsituasjon? (sett ett kryss)

1 ☐ Svært lett2 ☐ Lett3 ☐ Vanskelig4 ☐ Svært vanskelig

I de neste spørsmålene ønsker vi din vurdering av de endringer som boligtilskuddet har medført for deg og din bolig.
(Besvares kun dersom hele eller deler av tilskuddet er blitt brukt)

34. Synes du at du har fått en bedre tilpasset bolig? (sett ett kryss)

1 ☐ Ja 2 ☐ Nei

35. I hvilken grad synes du ulike forhold har endret seg? (sett ett kryss for hver linje)

	1 Bedre nå enn før	2 Uendret	3 Verre nå enn før	4 Vet ikke
a) Har din mulighet til å komme deg ut endret seg?	☐	☐	☐	☐
b) Har din mulighet til å ta i mot besøk endret seg?	☐	☐	☐	☐
c) Har din mulighet til å ha/etablere et familieliv endret seg?	☐	☐	☐	☐
d) Har din økonomiske situasjon endret seg?	☐	☐	☐	☐
e) Har din mulighet for å klare deg selv uten hjelp fra andre endret seg?	☐	☐	☐	☐
f) I det hele - har din opplevelse av å ha en fullverdig bolig endret seg?	☐	☐	☐	☐
g) For meg/oss som har et funksjonshemmet barn, har boligen blitt...	☐	☐	☐	☐
DERSOM DU HAR BYGD/KJØPT NY BOLIG:				
h) Er du mer tilfreds med ditt nabolag?	☐	☐	☐	☐
i) Er du mer tilfreds med tjenester og tilbud i nærmiljøet?	☐	☐	☐	☐
j) Er du mer tilfreds med nærmiljøet (natur, bebyggelse, trafikk osv)?	☐	☐	☐	☐
k) Opplever du at boligen skiller seg ut fra andre boliger i nærmiljøet?	☐	☐	☐	☐

36. Har det blitt enklere for deg å utføre ulike daglige gjøremål? (sett ett kryss for hver linje)

	1 Mye enklere	2 Noe enklere	3 Som før	4 Vanskeligere
a) Bad/dusj (personlig hygiene)	☐	☐	☐	☐
b) Matlaging	☐	☐	☐	☐
c) Bevege meg rundt i boligen	☐	☐	☐	☐
d) Komme inn i/ut av boligen	☐	☐	☐	☐
e) Vask av boligen	☐	☐	☐	☐
f) Innkjøp av dagligvarer osv.	☐	☐	☐	☐

37. Har ditt behov for hjelp endret seg? (sett ett kryss for hver linje)

	1 Trenger mer hjelp nå	2 Trenger like mye/lite som før	3 Trenger mindre enn før	4 Trenger ikke hjelp
a) Hjemmehjelp	☐	☐	☐	☐
b) Hjemmesykepleie	☐	☐	☐	☐
c) Privat hjelp	☐	☐	☐	☐

38. Er du fornøyd med resultatet? (sett ett kryss)

1 ☐ Ja 2 ☐ Bare delvis 3 ☐ Nei 4 ☐ Vet ikke

39. Hvis du ikke er fornøyd, hvorfor? (sett kryss for aktuelle alternativer)

- 1 ☐ Endringene var for små/feilaktig utført
 2 ☐ Endringene ble ikke gjort der jeg hadde størst behov for det
 3 ☐ Det ble for dyrt for meg/oss
 4 ☐ Endringene fungerer ikke slik jeg hadde trodd
 5 ☐ Annet

40. Kunne du si noe nærmere om hva du ikke er fornøyd med? (skriv, bruk gjerne margen på skjemaet):**41. Har du noen av følgende problemer med din nåværende bolig? (sett ett kryss for hver linje)**

	1 Ja, et stort problem	2 Noe problematisk	3 Nei, har ikke det problemet
a) Trapper eller bratt terreng utenfor boligen	☐	☐	☐
b) For mye vedlikehold av hus/hage	☐	☐	☐
c) For langt unna butikker/ servicetilbud/ holdeplass e.l.	☐	☐	☐
d) Trenger heis	☐	☐	☐
e) Mangelfulle garasjeforhold	☐	☐	☐
f) Kan ikke bruke trapper	☐	☐	☐
g) Bad/toalett er uhensiktsmessig	☐	☐	☐
h) Kan ikke bruke bad/toalett	☐	☐	☐
i) Boligen er umoderne og lite lettstelt	☐	☐	☐
j) Boligen er for kald og trekkfull	☐	☐	☐
k) Boligen er for dyr	☐	☐	☐
l) Boligen er for liten	☐	☐	☐
m) Mangler tekniske hjelpemidler	☐	☐	☐
n) Annet (skriv, bruk gjerne margen på skjemaet):			

Til alle:

42. Har du noen synspunkter på boligtilskuddet som du gjerne vil fortelle oss? (skriv, bruk gjerne margen på skjemaet eller et eget ark):

Til slutt ber vi om noen bakgrunnsopplysninger

43. Kjønn: 1 ☐ Mann 2 ☐ Kvinne

44. Fødselsår: _____

45. Hvem bor du sammen med i dag? (kryss av for alle aktuelle alternativer)

1 ☐ Samboer/ektefelle 3 ☐ Egne søsken 5 ☐ Andre
2 ☐ Barn 4 ☐ Foreldre 6 ☐ Bor alene

46. Hvor mange personer bor det i alt i boligen/leiligheten?

1 Antall personer inkludert deg selv: _____ 2 Antall personer over 18 år: _____

47. Hva er din skolegang? (sett ett kryss – for høyeste fullførte)

1 ☐ Grunnskoleutdanning (eks. 7-årig folkeskole, framhaldsskole, 9-årig grunnskole)
2 ☐ Videregående skole/gymnas
3 ☐ Universitet-/høyskoleutdanning

48. Hva er ditt hovedgjøremål for tiden? (sett ett kryss)

1 ☐ Er i lønnet arbeid heltid 4 ☐ Er under utdanning
2 ☐ Er i lønnet arbeid deltid 5 ☐ Er arbeidsledig/arbeidssøkende
3 ☐ Er pensjonert/trygdet 6 ☐ Er hjemmeværende

49. Omtrent hvor stor er din brutto årsinntekt (dvs. før skatt og fradrag) (sett ett kryss):

1 ☐ Under kr. 100 000 5 ☐ 250 000 – 299 000 kr.
2 ☐ 100 000 – 149 000 kr. 6 ☐ 300 000 – 399 000 kr.
3 ☐ 150 000 – 199 000 kr. 7 ☐ 400 000 – 499 000 kr.
4 ☐ 200 000 – 249 000 kr. 8 ☐ 500 000 kr. eller mer

50. Omtrent hvor stor er hele husholdningens brutto årsinntekt (dvs. før skatt og fradrag) (sett ett kryss)?

1 ☐ Under kr. 100 000 5 ☐ 250 000 – 299 000 kr.
2 ☐ 100 000 – 149 000 kr. 6 ☐ 300 000 – 399 000 kr.
3 ☐ 150 000 – 199 000 kr. 7 ☐ 400 000 – 499 000 kr.
4 ☐ 200 000 – 249 000 kr. 8 ☐ 500 000 kr. eller mer

51. Har du mottatt økonomisk sosialhjelp de siste 12 månedene? (sett ett kryss)

1 ☐ Ja 2 ☐ Nei

52. Mottar du bostøtte?

1 ☐ Ja, fra husbanken --> Hvor mye per termin? Kr. _____
2 ☐ Ja, fra kommunen --> Hvor mye per termin? Kr. _____
3 ☐ Nei

Tusen takk for hjelpen !

**Spørreskjema til saksbehandler i kommunen
– Husbankens boligtilskudd**

Kommunenavn (evt bydel): _____ Kommunenummer: _____

Om forvaltningen av ordningen
1. Hvem foretar sluttbehandling av søknader om boligtilskudd? (ett kryss for hver ordning)

Etableringstilskudd		Tilpasningstilskudd	
1	☐ Alle søknader sluttbehandles av kommunen	1	☐ Alle søknader sluttbehandles av kommunen
2	☐ Noen sluttbehandles av kommunen, noen av Husbanken	2	☐ Noen sluttbehandles av kommunen, noen av Husbanken
3	☐ Alle søknader videresendes til Husbanken for sluttbehandling	3	☐ Alle søknader videresendes til Husbanken for sluttbehandling

2. Har kommunen noen gang i løpet av perioden 1998-2001 avsatt egne kommunale tilskuddsmidler til etablering/tilpasning/ prosjektering? (ett kryss for hver ordning)

	a. Etablering	b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Ja	☐	☐	☐
2 Nei	☐	☐	☐
3 Vet ikke	☐	☐	☐
Hvis ja, ca hvor mye? Kr: _____		Kr: _____	Kr: _____

Om kommunens organisering av saksbehandlingen - mer generelt
3. Hvor ligger det formelle ansvaret for kommunens/bydelens saksbehandling av boligtilskuddet (inkl. anbefaling av søknader overfor Husbanken)?

	Boligtilskudd til:		
	a. Etablering	b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Pleie- og omsorgssjef/-leder	☐	☐	☐
2 Helse- og sosialsjef/-leder	☐	☐	☐
3 Sosialsjef /-leder	☐	☐	☐
4 Rådmann	☐	☐	☐
5 Boligsjef/- leder	☐	☐	☐
6 Andre: _____	☐	☐	☐

4. Ved hvilket kontor utføres saksbehandlingen?

	Boligtilskudd til:		
	a. Etablering	b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Sosialtjenesten/-kontoret	☐	☐	☐
2 Boligkontoret	☐	☐	☐
3 Teknisk etat	☐	☐	☐
4 Rådmannskontoret	☐	☐	☐
5 Økonomiavdeling	☐	☐	☐
6 Sentraladministrasjonen	☐	☐	☐
7 Andre (skriv): _____	☐	☐	☐

5. Har kommunen opprettet noen egen stilling til forvaltning av boligtilskudd og andre låne- og tilskuddsordninger til bolig?

- 1 ☐ Ja → oppgi stillingsstørrelse i prosent, ca: _____
- 2 ☐ Nei, har ikke egen stilling til dette

6. Hvor mange personer i alt deltar i saksbehandlingen av søknader om boligtilskudd?

Antall personer: _____

Om saksbehandling - funksjonshemmede søkere**7. Blir søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede behandlet av en egen saksbehandler (f.eks med spesiell kompetanse)? (ett kryss)**

- 1 ☐ Ja, blir vanligvis behandlet av egen saksbehandler
- 2 ☐ Nei, blir vanligvis behandlet av samme saksbehandler som behandler øvrige søknader
- 3 ☐ Annet (skriv): _____

8. Hvilken utdanning har den som behandler søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede? (Hvis flere alternativer kan være aktuelle – velg det som er mest aktuelt) (ett kryss for hver ordning)

Boligtilskudd til:			
	a. Etablering	b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Sosionom	☐	☐	☐
2 Sykepleier	☐	☐	☐
3 Hjelpepleier	☐	☐	☐
4 Ergoterapeut	☐	☐	☐
5 Fysioterapeut	☐	☐	☐
6 Vernepleier	☐	☐	☐
7 Lege	☐	☐	☐
8 Arkitekt	☐	☐	☐
9 Ingeniør	☐	☐	☐
10 Økonom	☐	☐	☐
11 Samfunnsviter	☐	☐	☐
12 Annet	☐	☐	☐

Nærmere om saksbehandling (kriterier osv)**9. Når det gjelder kommunens bruk av etableringstilskuddet (evt. i kommunens anbefaling overfor Husbanken) – hvilken prioritet gis ulike grupper? (ett kryss for hver gruppe)**

Prioritet:	1 Høy	2 Middels	3 Lav
a. Fysisk funksjonshemmede	☐	☐	☐
b. Personer med psykiske lidelser	☐	☐	☐
c. Utviklingshemmede	☐	☐	☐
d. Unge i etableringsfasen	☐	☐	☐
e. Sosialt vanskeligstilte	☐	☐	☐
f. Familier med funksjonshemmet barn	☐	☐	☐
g. Flyktninger	☐	☐	☐
h. Eldre	☐	☐	☐
i. Andre (skriv): _____	☐	☐	☐

10. Når det gjelder kommunens bruk av tilpasningstilskuddet (evt. i kommunens anbefaling overfor Husbanken) - hvilken prioritet gis ulike grupper? (ett kryss for hver gruppe)

Prioritet:	1 Høy	2 Middels	3 Lav
a. Eldre (over 60 år)	☐	☐	☐
b. Eldre funksjonshemmede (over 60 år)	☐	☐	☐
c. Fysisk funksjonshemmede u/60 år	☐	☐	☐
d. Personer med psykiske lidelser u/60 år	☐	☐	☐
e. Utviklingshemmede u/60 år	☐	☐	☐
f. Sosialt vanskeligstilte	☐	☐	☐
g. Familier med funksjonshemmet barn	☐	☐	☐
h. Flyktninger	☐	☐	☐
i. Andre (skriv): _____	☐	☐	☐

11. Hvor stor vekt legger kommunen på svak økonomi i sin tildeling/anbefaling overfor funksjonshemmede søkere? (ett kryss for hver linje)

	1 Avgjørende vekt	2 Stor vekt	3 Noe vekt	4 Mindre vekt	5 Lite/ingen vekt
Etableringstilskuddet	☐	☐	☐	☐	☐
a. Lav inntekt	☐	☐	☐	☐	☐
b. Liten formue	☐	☐	☐	☐	☐
Tilpasningstilskuddet	☐	☐	☐	☐	☐
c. Lav inntekt	☐	☐	☐	☐	☐
d. Liten formue	☐	☐	☐	☐	☐

12. Hvordan praktiseres saksbehandlingen av boligtilskuddsordningen? (to kryss for hver linje)

	Etablering		Tilpasning	
	1 Ja	2 Nei	1 Ja	2 Nei
a. Kommunen har utarbeidet egne retningslinjer for tildeling	☐	☐	☐	☐
b. Sakene behandles bare etter skriftlig søknad fra brukeren	☐	☐	☐	☐
c. Noen saker kan bli behandlet uten at det foreligger skriftlig søknad	☐	☐	☐	☐
d. Noe av kommunens tilskuddsramme fordeles uten formell søknad fra brukeren	☐	☐	☐	☐
e. Det er opprettet en egen søknadsfrist for tilskuddsordningene	☐	☐	☐	☐
f. Tildelingen skjer fortløpende i løpet av året	☐	☐	☐	☐

13. Hvor ofte har etableringstilskuddet de siste 34 årene blitt brukt i kombinasjon med følgende låne- og/eller tilskuddsordninger? (ett kryss for hver linje)

	1 Regelmessig/ ofte	2 Av og til	3 En sjelden gang	4 Har ikke forekommet
a Kommunale lån	☐	☐	☐	☐
b. Husbanklån	☐	☐	☐	☐
c. Andre lån (skriv): _____	☐	☐	☐	☐
d. Prosjekteringstilskudd	☐	☐	☐	☐
e. Kommunale tilskudd	☐	☐	☐	☐
f. Tilskudd fra folketrygden	☐	☐	☐	☐
g. Andre statlige tilskudd	☐	☐	☐	☐

14. Hvor ofte har tilpasningstilskuddet de siste 34 årene blitt brukt i kombinasjon med følgende låne- og/eller tilskuddsordninger? (ett kryss for hver linje)

	1 Regelmessig/ ofte	2 Av og til	3 En sjelden gang	4 Har ikke forekommet
a Kommunale lån	☐	☐	☐	☐
b. Husbanklån	☐	☐	☐	☐
c. Andre lån (skriv): _____	☐	☐	☐	☐
d. Prosjekteringstilskudd	☐	☐	☐	☐
e. Kommunale tilskudd	☐	☐	☐	☐
f. Tilskudd fra folketrygden	☐	☐	☐	☐
g. Andre statlige tilskudd	☐	☐	☐	☐

15. Hvilke kommunale eller statlige lånertilbud har de 34 siste årene blitt brukt oftest i kombinasjon med boligtilskuddet? (For hvert tilskudd, nummerér med 1 - 3 i prioritert rekkefølge der "1" betyr oftest, "2" nest oftest osv.)

Lånetype:	a. Etablering	Boligtilskudd til: b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Kjøpslån	☐	☐	☐
2 Oppføringslån	☐	☐	☐
3 Etableringslån	☐	☐	☐
4 Utbedringslån	☐	☐	☐
5 Lån fra kommunen	☐	☐	☐
6 Andre (skriv):	☐	☐	☐

16. Hvilke kommunale eller statlige tilskudd har de 3-4 siste årene blitt brukt oftest i kombinasjon med boligtilskuddet? (For hvert tilskudd, nummerér med 1 - 3 i prioritert rekkefølge der "1" betyr oftest, "2" nest oftest osv.)

Tilskuddstype:	a. Etablering	Boligtilskudd til: b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Etablering	☐	☐	☐
2 Tilpasning/utbedring	☐	☐	☐
3 Prosjektering	☐	☐	☐
4 Kommunalt tilskudd	☐	☐	☐
5 Tilskudd fra folketrygden	☐	☐	☐
6 Andre (skriv):	☐	☐	☐

17. Hvordan opplever du kommunens kompetanse når det gjelder å behandle søknader om boligtilskudd fra funksjonshemmede? (ett kryss)

1 Svært god	2 God	3 Kunne vært bedre	4 Vet ikke
☐	☐	☐	☐

Nærmere om søknadene om boligtilskudd (omfang, avslag osv)

18. Har kommunen noen rutiner for å innkalle til drøftinger/samtaler med funksjonshemmede som planlegger å søke om eller har søkt om boligtilskudd?

1 ☐ Ja 2 ☐ Nei

19. Hvor mange søknader om boligtilskudd mottok kommunen fra husstander med funksjonshemmet person under 60 år i perioden 1998-2001. (Ta også med søknader videresendt til Husbanken for sluttbehandling)

	a. Boligtilskudd til etablering	b. Boligtilskudd til tilpasning	c. Boligtilskudd til prosjektering
Antall søknader mottatt:	_____	_____	_____

20. Hvor mange av disse søknadene (som er ferdigbehandlet) ble avslått, og hvor mange ble innvilget? (Ta også med søknader sluttbehandlet av Husbanken)

	a. Boligtilskudd til etablering	b. Boligtilskudd til tilpasning	c. Boligtilskudd til prosjektering
Antall søknader avslått:	_____	_____	_____
Antall søknader innvilget:	_____	_____	_____

21. Hvordan er etterspørselen generelt etter tilskuddene? (besvares dersom kommunen selv er sluttbehandler for et av eller begge tilskudd)

	a. Tilskudd til etablering	b. Tilskudd til tilpasning
1. Etterspørselen er større enn rammen	☐	☐
2. Etterspørselen dekkes akkurat av rammen	☐	☐
3. Etterspørselen er mindre enn rammen	☐	☐

22. Har kommunen noen gang i perioden 1998-2001 søkt Husbanken om ekstra midler for videretildeling pga oppbrukt kvote? (besvares dersom kommunen selv er sluttbehandler for et av eller begge tilskudd)

	a. Boligtilskudd til etablering	b. Boligtilskudd til tilpasning
1 Ja	☐	☐
2 Nei	☐	☐

23. Hva vurderer du som de viktigste årsakene til kommunens avslag på søknader om boligtilskudd? (besvares dersom kommunen selv er sluttbehandler for et av eller begge tilskudd) (ett kryss for hver linje og ordning)

	I. Tilskudd til etablering			II. Tilskudd til tilpasning		
	1 Hyppig	2 Av og til	3 Sjelden /aldri	1 Hyppig	2 Av og til	3 Sjelden /aldri
Har forekommet/forekommer:						
a. Rammen for tildeling er for knapp	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. Prosjektene er for dyre	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. Søkeren har for liten betalingsevne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. Prosjektene ligger utenfor ordningens formål	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. Prosjektene er mangelfullt dokumentert	☐	☐	☐	☐	☐	☐
f. Prosjektene/utbedringsplanene er for dårlig	☐	☐	☐	☐	☐	☐
g. Søkerne har for høy inntekt/formue	☐	☐	☐	☐	☐	☐
h. Søkerne har ikke behov for tilpasningen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
i. Begrenset saksbehandlingskapasitet	☐	☐	☐	☐	☐	☐
j. Mangelfull avklaring fra trygdekontor/ hjelpemiddelsentral for å få hele prosjektet gjennomført	☐	☐	☐	☐	☐	☐
k. Annet (skriv): _____	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Vurdering av ordningen

24. **Etableringstilskuddet** : Etter din oppfatning - hvor godt/dårlig egnet er ordningen slik den er utformet fra sentralt hold for å løse behovene til ulike grupper?

	1 Svært godt egnet	2 Godt egnet	3 Lite egnet	4 Svært lite egnet
a. Fysisk funksjonshemmede	☐	☐	☐	☐
b. Personer med psykiske lidelser	☐	☐	☐	☐
c. Utviklingshemmede	☐	☐	☐	☐
d. Unge i etableringsfasen	☐	☐	☐	☐
e. Sosialt vanskeligstilte	☐	☐	☐	☐
f. Familier med funksjonshemmet barn	☐	☐	☐	☐
g. Flyktninger	☐	☐	☐	☐
h. Eldre	☐	☐	☐	☐
i. Andre grupper (skriv): _____	☐	☐	☐	☐

25. **Tilpasningstilskuddet** : Etter din oppfatning - hvor godt/dårlig egnet er ordningen slik den er utformet fra sentralt hold for å løse behovene til ulike grupper?

	1 Svært godt egnet	2 Godt egnet	3 Lite egnet	4 Svært lite egnet
a. Eldre (over 60 år)	☐	☐	☐	☐
b. Eldre funksjonshemmede (over 60 år)	☐	☐	☐	☐
c. Fysisk funksjonshemmede u/60 år	☐	☐	☐	☐
d. Personer med psykiske lidelser u/60 år	☐	☐	☐	☐
e. Utviklingshemmede u/60 år	☐	☐	☐	☐
f. Sosialt vanskeligstilte	☐	☐	☐	☐
g. Familier med funksjonshemmet barn	☐	☐	☐	☐
h. Flyktninger	☐	☐	☐	☐
i. Andre (skriv): _____	☐	☐	☐	☐

26. Hva kan etter din mening gjøres for å gjøre boligtilskuddsordningen bedre egnet for funksjonshemmede? (ett kryss for hver linje).

	1 Stor betydning	2 Noe betydning	3 Lite/ingen betydning
a. Økte bevilgninger til Husbanken	☐	☐	☐
b. Økt tilskuddsramme til kommunen	☐	☐	☐
c. Mulighet for høyere tilskuddsutmåling per tilskudd	☐	☐	☐
d. Andre tildelingskriterier for rammen til kommunen	☐	☐	☐
e. Mindre streng økonomisk behovsprøving	☐	☐	☐
f. Øremerkede bevilgninger til funksjonshemmede	☐	☐	☐
g. Husbanken overtar tildelingen	☐	☐	☐
h. Kommunen overtar tildelingen	☐	☐	☐
i. Bedre informasjon til potensielle brukere	☐	☐	☐
j. Annet (skriv): _____	☐	☐	☐

27. Eksisterer det udekkede behov for boligtilskudd blant funksjonshemmede i kommunen? (ett kryss for hver ordning)

	a. Boligtilskudd til etablering	b. Boligtilskudd til tilpasning	c. Boligtilskudd til prosjektering
1 Store udekkede behov	☐	☐	☐
2 Noen udekkede behov	☐	☐	☐
3 Få udekkede behov	☐	☐	☐
4 Ingen udekkede behov	☐	☐	☐
5 Vet ikke	☐	☐	☐

28. Er det brukergrupper med behov som faller utenfor på grunn av regelverket?1 ☐ Ja 2 ☐ Nei 3 ☐ Vet ikke

Hvis ja, hvilke(n) brukergruppe? (skriv:) _____

29. Er det noen grupper som kan sies å ha fått økt prioritet i kommunens tildeling (evt anbefalinger) av boligtilskudd de siste 4 årene?1 ☐ Ja 2 ☐ Nei

Hvis ja, hvilke grupper? (skriv):

Tilpasningstilskuddet: _____**Etableringstilskuddet:** _____**Prosjekteringstilskuddet:** _____**30. Er det noen grupper som kan sies å ha fått lavere prioritet i kommunens tildeling (evt anbefalinger) av boligtilskudd de siste 4 årene?**1 ☐ Ja 2 ☐ Nei

Hvis ja, hvilke grupper? (skriv):

Tilpasningstilskuddet: _____**Etableringstilskuddet:** _____**Prosjekteringstilskuddet:** _____**31. Hvordan ser du på følgende løsninger som alternativ til boligtilskuddet når det er gjelder funksjonshemmedes behov? (ett kryss for hver linje)**

	1 Kan ofte være et bedre alternativ	2 Kan av og til være et bedre alternativ	3 Vil sjelden være et bedre alternativ	4 Vet ikke
a. Omsorgsbolig, trygdebolig ol.	☐	☐	☐	☐
b. Kommunal utleiebolig	☐	☐	☐	☐
c. Bostøtte	☐	☐	☐	☐
d. Skaffe finansiering selv	☐	☐	☐	☐
e. Sykehjem	☐	☐	☐	☐

32. Hvordan mener du at etableringstilskuddet fungerer i dag i forhold til følgende målsetninger: (ett kryss for hver linje)

	1 Svært egnet	2 Egnet	3 Mindre egnet	4 Vet ikke
a. Å kunne bo lengre i eget hjem	☐	☐	☐	☐
b. Å få etablere seg i egen bolig	☐	☐	☐	☐
c. Å øke muligheten for å klare seg selv	☐	☐	☐	☐
d. Å få en mer egnet bolig	☐	☐	☐	☐
e. Å øke valgfriheten på boligmarkedet	☐	☐	☐	☐
f. Å få en bolig en kan greie økonomisk	☐	☐	☐	☐

33. Hvordan mener du at tilpasningstilskuddet fungerer i dag i forhold til følgende målsetninger: (ett kryss for hver linje)

	1 Svært egnet	2 Eget	3 Mindre egnet	4 Vet ikke
a. Å kunne bo lengre i eget hjem	☐	☐	☐	☐
b. Å få etablere seg i egen bolig	☐	☐	☐	☐
c. Å øke muligheten for å klare seg selv	☐	☐	☐	☐
d. Å få en mer egnet bolig	☐	☐	☐	☐
e. Å øke valgfriheten av boliger i boligmarkedet	☐	☐	☐	☐
f. Å få en bolig en kan greie økonomisk	☐	☐	☐	☐

34. Hvilken fagkompetanse/fagbakgrunn vurderer du som viktig når det gjelder saksbehandling for funksjonshemmede søkere? (ett kryss for hver linje)

	1 Meget viktig	2 Viktig	3 Mindre viktig	4 Ikke viktig
a. Sykepleier	☐	☐	☐	☐
b. Sosionom	☐	☐	☐	☐
c. Ergoterapeut	☐	☐	☐	☐
d. Fysioterapeut	☐	☐	☐	☐
e. Vernepleier	☐	☐	☐	☐
f. Lege	☐	☐	☐	☐
g. Arkitekt	☐	☐	☐	☐
h. Ingeniør	☐	☐	☐	☐
i. Økonom	☐	☐	☐	☐
j. Samfunnsviter	☐	☐	☐	☐
k. Annet (skriv):	☐	☐	☐	☐

Informasjon om ordningen og søknadsprosessen

35. På hvilken måte informerer kommunen om mulighetene til å få tilskudd? (kryss av for aktuelle alternative r under hver ordning)

	a. Etablering	b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Gjennom lokalpressen	☐	☐	☐
2 I egne informasjonsskriv til innbyggerne generelt	☐	☐	☐
3 I egne informasjonsskriv til bestemte målgrupper	☐	☐	☐
4 Informasjonen formidles av de offentlig ansatte	☐	☐	☐
5 Gjennom internett (kommunens websider)	☐	☐	☐
6 Gjennom funksjonshemmedes lag/foreninger	☐	☐	☐
7 Har ikke utarbeidet informasjonstiltak	☐	☐	☐
8 Annet (skriv):	☐	☐	☐

36. Hvem står oftest bak et initiativ om å søke om tilskudd? (ett kryss for hver ordning)

	a. Etablering	b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Brukeren selv	☐	☐	☐
2 Pårørende	☐	☐	☐
3 Offentlig ansatte.	☐	☐	☐
Stilling (skriv):			

37. Etter din vurdering, hvor godt egnet er boligtilskuddet for brukermedvirkning? (ett kryss for hver ordning)

	a. Etablering	b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Godt egnet	☐	☐	☐
2 Delvis egnet	☐	☐	☐
3 Uegnet	☐	☐	☐
4 Vet ikke	☐	☐	☐

38. I hvilke faser legges det størst vekt på brukermedvirkning? (kryss av inntil tre prioriterte alternativer under hver ordning)

	a. Etablering	b. Tilpasning	c. Prosjektering
1 Fastslå behovet	☐	☐	☐
2 Utforming av søknaden	☐	☐	☐
3 Valg av saksbehandlerkompetanse	☐	☐	☐
4 Diskusjon av utmåling	☐	☐	☐
5 Diskusjon av tekniske løsninger	☐	☐	☐
6 Diskusjon av fremdriftsplan	☐	☐	☐
7 Teknisk gjennomføring	☐	☐	☐
8 Annet (skriv): _____	☐	☐	☐

Vurdering av nytten av tilskuddsordningen**39. Hvordan vil du vurdere nytteverdien av tilskuddene for funksjonshemmede? (ett kryss for hver linje)**

Nytten/effekten er:	I. Boligtilskudd til etablering			II. Boligtilskudd til tilpasning		
	Stor	Middels	Liten	Stor	Middels	Liten
a. Brukerne får en enklere hverdag	☐	☐	☐	☐	☐	☐
b. Brukerne blir mer selvhjulpne	☐	☐	☐	☐	☐	☐
c. Brukerens mobilitet i boligen øker	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d. Brukeren kommer lettere ut av boligen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
e. De offentlige hjelperne får en enklere arbeidssituasjon	☐	☐	☐	☐	☐	☐
f. Brukerne får mindre behov for offentlig hjelp	☐	☐	☐	☐	☐	☐
g. Brukeren kan bli boende lengre i boligen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
h. Behovet for institusjonsplass reduseres	☐	☐	☐	☐	☐	☐
i. Annet (skriv): _____	☐	☐	☐	☐	☐	☐

40. Dersom du har synspunkter på hvilke offentlige tiltak som best kunne bidra til å bedre boligsituasjonen til funksjonshemmede, vil vi gjerne at du noterer dem her:

Om rolledelingen mellom kommunen og Husbanken**41. Hvordan oppfatter du retningslinjene fra Husbanken ? (ett kryss for hver linje)**

	1 For detaljerte	2 Passe	3 For vage	4 Vet ikke
a. Etablering	☐	☐	☐	☐
b. Tilpasning	☐	☐	☐	☐
c. Prosjektering	☐	☐	☐	☐

42. Kryss av for følgende utsagn om måter å organisere forvaltningen av boligtilskuddet på (ett kryss for hver linje)

	1 Enig	2 Litt enig	3 Uenig	4 Vet ikke
a. Etableringstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til Husbanken	☐	☐	☐	☐
b. Etableringstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til kommunen	☐	☐	☐	☐
c. Tilpasningstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til Husbanken	☐	☐	☐	☐
d. Tilpasningstilskuddet burde vært lagt fullt og helt til kommunen	☐	☐	☐	☐
e. Det fungerer godt slik rolledelingen er nå	☐	☐	☐	☐

43. Ta stilling til følgende utsagn om rapporteringen til Husbanken (ett kryss for hver linje)

	1 Enig	2 Litt enig	3 Uenig	4 Vet ikke
a. Rapporteringen tar for mye tid og ressurser	☐	☐	☐	☐
b. Rapporteringen er for detaljert	☐	☐	☐	☐

44. I boligtilskuddsaker som gjelder funksjonshemmede: har du opplevd at Husbankens søknadsbehandling har gitt et annet utfall enn kommunens anbefaling?

1 ☐ Ja, flere ganger 2 ☐ Ja, en sjelden gang 3 ☐ Nei

45. Hvordan opplever du at det har vært å samarbeide med Husbanken?

1 ☐ Svært positivt 2 ☐ Positivt 3 ☐ Negativt 4 ☐ Svært negativt 5 ☐ Vet ikke

46. Har du ellers noen synspunkter på rollefordelingen mellom Husbanken og kommunene? (skriv – bruk gjerne baksiden av arket):

Takk for hjelpen !

