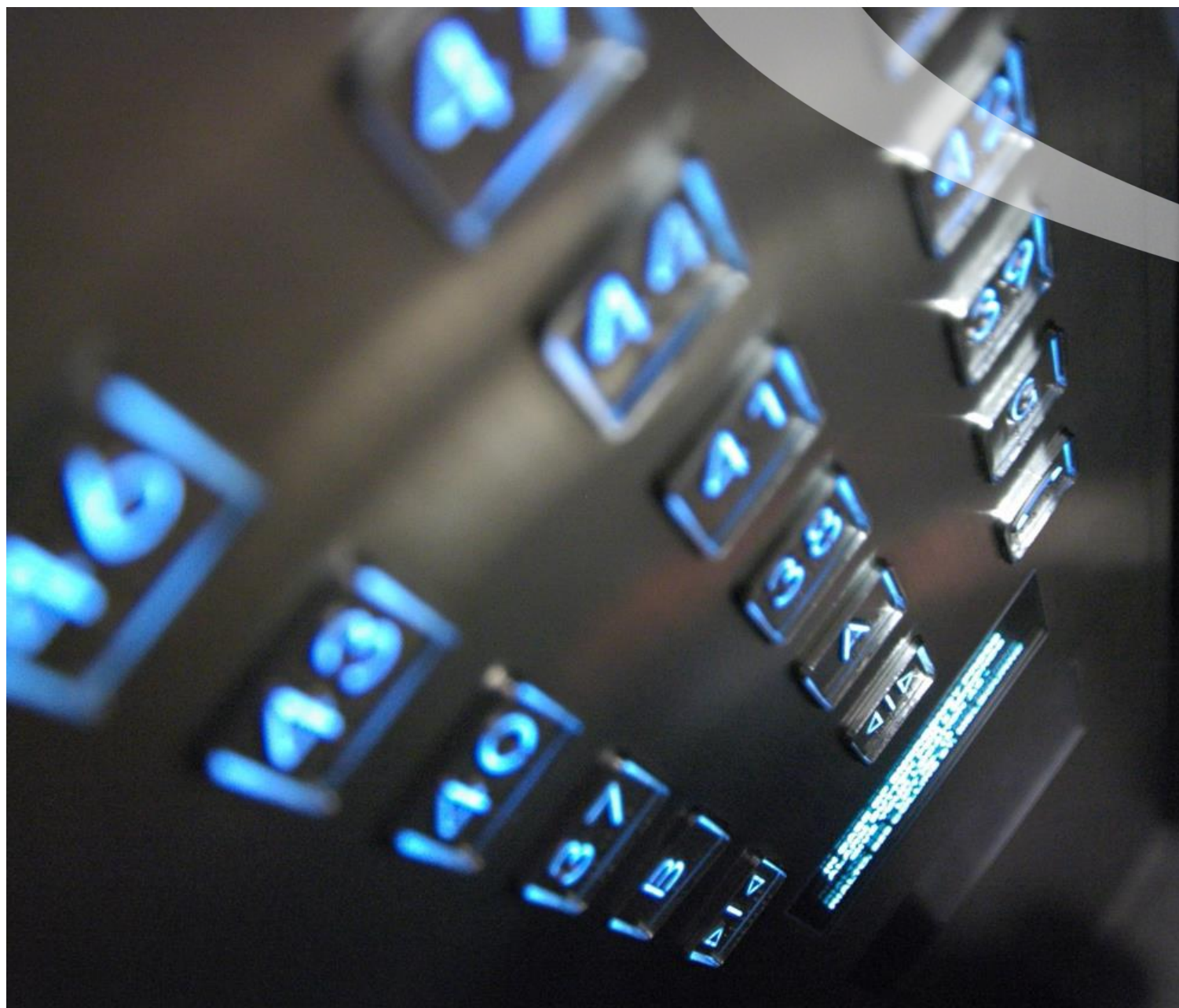


Evaluering av tilskudd til etterinstallering av heis

Gjennomført på oppdrag fra Husbanken
av Oxford Research i samarbeid med førsteamanuensis Anne Wenche Emblem



Evaluering av tilskudd til tilstandsvurdering og etterinstallering av heis

Oppdragsgiver:
Husbanken

Forfattere:
Assisterende direktør Stine Meltevik,
senioranalytiker Bjørn Brastad,
førsteamanuensis Anne Wenche Emblem og
analytiker Marthe Rosenvinge Ervik

Evalueringsperiode
April – September 2016

Om Oxford Research
Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland og Latvia. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

INNHold

Innhold	2
Figurliste	3
Tabelliste	3
Sammendrag	4
Summary	5
1. Bakgrunn	6
1.1 Betydningen av å etterinstallere heis	7
1.2 Kort om boligmassen	10
2. Om evalueringen	14
2.1 Problemstillinger	14
2.2 Metodisk fremgangsmåte	15
3. Tilskuddsordningen etterinstallering av heis	18
3.1 Kjennetegn ved heisprosjektene	18
3.2 Forvaltning av ordningen	24
3.3 Måloppnåelse og resultat	30
3.4 Heistilskudd i to utvalgte kommuner	32
3.5 Oxford Researchs vurdering	35
4. Økonomiske effekter av gjennomføring av heisprosjekter	38
4.1 Mulige virkninger av å etterinstallere heis	38
4.2 Regneeksempel – Etterinstallering av heis i Larvik	42
4.3 Følsomhetsanalyser	51
4.4 Oxford Researchs vurdering	53
5. Fremmere og barrierer i gjennomføring av heisprosjekter	55
5.1 Fremmere	55
5.2 Barrierer	58
5.3 Oxford Researchs vurdering	61
6. Oxford Researchs vurdering og innspill til videreutvikling	64
Referanser	67

FIGURLISTE

Figur 1: Oversikt over post 79 i statsbudsjettet.....	7
Figur 2: Oppdragsforståelse	7
Figur 3: Andel boligblokker bygget før og etter 2010 per fylker	10
Figur 4: Personer 80 år og eldre bosatt i bolig uten heis (2011)	13
Figur 5: Utvikling i tilskuddstildeling per innvilget søknad om tilskudd til prosjektering (i løpende kr)	19
Figur 6: Utvikling i tildeling per innvilget prosjekt (installering).....	20
Figur 7: Søkernes organisasjonsform, i andel	20
Figur 8: Aldersfordeling i borettslag/sameie som søker	21
Figur 9: Antall innvilgede tilskuddssøknader og -kroner per fylke (n-108).....	22
Figur 10: Andel boligblokk av totalt antall boliger 2016	23
Figur 11: Hvor enig er du i følgende påstander knyttet til Husbankens håndtering av ordningen	25
Figur 12: Kjennskap til ordningen.....	27
Figur 13: Andre tilskuddsordninger fra Husbanken virker godt sammen.....	28
Figur 14: Har kommunen vært involvert.....	30
Figur 15: Hva ville skjedd dersom dere ikke hadde mottatt støtte fra Husbanken.....	31
Figur 16: Hvor enig er du i følgende påstander om resultater av heisprosjektet.....	32
Figur 17: Fremmere i heisprosjekter	55
Figur 18: Barrierer i heisprosjekter	59

TABELLISTE

Tabell 1: Antall prosjekter, heiser, leiligheter og innvilget tilskuddsbeløp i perioden 2008-2016	6
Tabell 2: Hindringer i form av trapper og trinn for ulike typer funksjonsnedsettelse	10
Tabell 3: Beboede og ubebodde boligblokker.....	11
Tabell 4: Eierform og boligblokker pr 2016.	11
Tabell 5: Antall personer i ulike aldersgrupper som pr 2011 bor i bolig uten heis	12
Tabell 6: Bygninger uten heis	12
Tabell 7: Svarprosent spørreundersøkelse til sameier/borettslag	17
Tabell 8: Fordeling prosjektering og installering 2008-2016	18
Tabell 9: Status søknader 2008-2016.....	18
Tabell 10: Potensielle nyttevirksomheter av å etterinstallere heis.	39
Tabell 11: Kostnadseffekter ved å etterinstallere heis	41
Tabell 12: Larvik kommune. Etterinstallering av heis. Tilskudd mottatt fra Husbanken	43
Tabell 13: Ant. personer i Larvik kommune i 2011 etter aldersgruppe i bolig uten heis	45
Tabell 14: Estimert aldersfordeling i de aktuelle borettslagene.....	46
Tabell 15: Gjennomsnitt antall timer til hjemmesykepleie og bistand per uke. Larvik kommune pr 2015.....	47
Tabell 16: Anslag gjennomsnitt antall kroner spart per bruker i aldersgruppen 80 år og eldre, under forutsetning om at heis innebærer to minutter spart pr besøk	48
Tabell 17: Anslag nåverdi nytteeffekter for etterinstallering av heis i de to borettslagene.....	49
Tabell 18: Netto nåverdi nytte-kostnadsvirkning av etterinstallering.....	50

Sammendrag

Formålet med evalueringen har vært å fremskaffe og utvikle kunnskap om hva som skal til for å optimalisere utnyttelsen av tilskudd til etterinnstallering av heis. Overordnet er Oxford Researchs vurdering at tilskuddet og dets innretning fungerer tilfredsstillende og etter hensikten.

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til at personer med behov for tilpasset bolig får nødvendig finansiering til å tilpasse sin bolig, samt øke tilgjengeligheten i boligmassen. Det er Oxford Researchs vurdering at tilskuddsordningen langt på vei bidrar til dette. Tilskuddet har høy utløsende effekt; det er altså utløsende og fører til etterinstalleringer som ikke ville ha blitt gjennomført uten tilskuddet. Husbankens forvaltning av tilskuddet vurderes videre som effektivt og hensiktsmessig. Søknadsprosessen fungerer godt og Husbanken får gode skussmål blant aktørene som har befatning med ordningen.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at de to undersøkte etterinstalleringene i Larvik kommune ikke er lønnsomme når vi kun inkluderer kvantifiserbare nyttevirksomheter. De samlede utgiftene til prosjektering, installering, drift og vedlikehold overstiger besparelser i form av utsatt flytting til institusjon og i form av tidsbesparelse for kommunale hjemmebaserte tjenester. Like fullt bygger dette opp under tilskuddets eksistens og rasjonale; regneeksempelet tydeliggjør behovet for økonomisk stimulans for å sikre at etterinstalleringer av heis gjennomføres.

Utviklingen til nå og forventningene er at antallet søknader vil fortsette å stige. Oxford Research mener at Husbanken bør sette tydeligere og mer eksplisitte vurderingskriterier for tilskuddet. Tilskuddet har to mål med noe ulikt rasjonale. Disse målene kan, satt på spissen, virke motstridende i den forstand at det må ulike prioriteringer av tilskuddet til for å oppnå dem. Slik tilskuddets kriterier er utformet per i dag gir de ikke i tilstrekkelig grad en vektning mellom formålene. Dette fører i praksis til en risiko for at vektleggingen vil variere fra søknad til søknad etter hvilken informasjon som er tilgjengelig. Det er evaluators vurdering at tilskuddsordningen bør forsterke fokuset på å treffe den delen av befolkningen som har størst behov for tilpasset bolig. Med dette mener vi at tilskuddet ikke bare må søke å treffe den eldre delen av befolkningen, men mer spesifikt den delen som er eldre og har nedsatt funksjonsevne.

At tilskuddsandelen ligger på rundt 45 til 50 prosent synes å være vesentlig for å oppnå tilskuddsordningens utløsende effekt. Et viktig poeng her er at terskelen som må til for å «utløse» en heisinstallering trolig er ulik fra borettslag til borettslag. Når det kommer til hvor stor andel av prosjektene som bør finansieres via tilskudd, henger dette nært sammen med hvilken prioritering som gjøres mellom de to formålene.

Kjennskapen til ordningen er begrenset i boligbyggelag som ikke er tilknyttet NBBL og i mer frittstående borettslag. Videre ser vi at den kommunale involveringen er svak, og kjennskapen til ordningen er begrenset i kommuner og ved NAV-kontor. Fra enkelte deler av landet har det aldri vært søkt om tilskudd til hverken prosjektering eller etterinstallering. Vi anbefaler derfor Husbanken å gjøre en større innsats for å treffe disse. Evaluator mener at Husbanken har behov for å samarbeide med en lokal kapasitet, gjerne i form av boligbyggelag og/eller kommune. Videre kan informasjon gjennom offentlige kampanjer om hva universell utforming og herunder etterinstallering av heis betyr for bokvalitet også være et egnet virkemiddel i kombinasjon med tilskuddsordningen.

Summary

The purpose of the evaluation was to obtain and develop knowledge about what it takes to optimize utilization of grants for installation of an elevator in established buildings. Overall, Oxford Research's assessment is that the grant and is functioning satisfactorily and according to plan.

The purpose of the scheme is to help persons with needs for adjusted living arrangements so that they receive necessary funding to adapt their houses, and increase the availability of housing stock. It is Oxford Research's assessment that the grant largely contributes to this. The grant also has a high triggering effect, which means that the elevator installations often would not have been undertaken without the applicant receiving the grant. The Norwegian State Housing Banks management of the grant is further evaluated as effectively. The Applicants' process works well, and the Housing Bank are praised among the stakeholders or clients who have dealings with the scheme.

Moreover, the evaluation shows that the two case studies in Larvik as a whole is not economically profitable when we only include quantifiable effects. Total expenditure for the design, installation, operation and maintenance exceeds savings in terms of deferred moving to an institution and in terms of time saving for municipal services. Nevertheless, this supports the grants existence and rationale; the calculation examples show the need for economic stimulus to ensure that the elevator installations are implemented.

For the subsidy to function as intended must grant hit the part of the population solution who need custom housing. From some parts of the country has never been applied. Oxford Research's assessment is the geographical allocation is too lopsided in the context of where the need seems to be greatest.

Looking forward, the scope of applications seems to increase, and Oxford Research believes that the Housing Bank should set clearer and more explicit criteria for the grant. The grant has two goals with something different rationale. These objectives can seem contradictory in the sense that they require different priorities to achieve them. The grant criteria design does not adequately weight between these objectives. This leads to a risk that the emphasis will vary from application to application for which information is available.

That the grants proportion is around 45 to 50 percent seems to be essential for obtaining a triggering effect. An important fact here is that the threshold needed to "trigger" an elevator installation is likely to differ from cooperatives to cooperatives. The proportion that should be funded through grants falls closely together with the priorities made between the two objectives.

Awareness of the scheme is limited in building societies that are not affiliated NBBL and more free-standing condominium. We also see that the municipal involvement is limited, and awareness of the scheme is limited in municipalities and at the NAV office. We therefore recommend the Housing Bank to make a greater effort to meet these. Evaluator believes that the Housing Bank needs to work with a local capacity, preferably in the form of condominiums and / or municipality. Furthermore, information through public campaigns about what universal design and including after installing elevator means for living quality also be a suitable instrument in combination with the grant.

1. Bakgrunn

Heisinstallasjon er et omfattende og kostnadsintensivt inngrep. Husbanken er statens sentrale organ for gjennomføring av regjeringens boligpolitikk, og en viktig boligsosial aktør som fungerer som en velferdsetat. Om lag 122 000 personer er vanskeligstilte på boligmarkedet, ifølge beregninger fra Statistisk sentralbyrå. Husbanken mener at etterinstallering av heis i blokkbebyggelse er en god investering for å gi boenheter som tidligere har hatt vanskelige tilkomstforhold, bedret tilgjengelighet. Som vi skal komme tilbake til, gir hovedtyngden av det ferskeste forskningsmaterialet indikasjoner på at slike investeringer er lønnsomme, både for samfunnet og den enkelte beboer.

Husbanken gir tilskudd til etterinstallering av heis til eiere av eksisterende boligeiendommer med minst tre etasjer. Det er et uttalt mål at:

«Tilskuddet skal bidra til at personer med behov for tilpasset bolig får nødvendig finansiering til å tilpasse sin bolig, samt øke tilgjengeligheten i boligmassen.»¹

Tilskuddet har øremerkede midler over statsbudsjettet, og hadde i revidert budsjett 2016 en bevilgning på 90 millioner kroner. Siden ordningens oppstart i 2008 har Husbanken arbeidet med å øke etterspørselen etter tilskuddet. Fra 2012 og utover har etterspørselen etter heistilskuddet hatt en jevn økning. I 2015 var det satt av 80 mill. kroner til tilskudd til etterinstallering av heis. Om-søkt beløp var i 2016 på mer enn det dobbelte: 173,4 mill. kroner.

Tabell 1: Antall prosjekter, heiser, leiligheter og innvilget tilskuddsbeløp i perioden 2008-2016

Tilsagn på heisprosjekt fra 2008-2015									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Antall prosjekt	18	19	13	5	8	19	29	26	23
Antall heiser	0	11	20	1	10	30	35	35	63
Antall leiligheter	0	138	253	18	135	211	436	431	522
Beløp i mill. kroner	1,5	5,7	6,1	0,5	9,9	33,9	50,9	80	90

Kilde: Oxford Research / Husbankens årsrapport 2015. *Pr 30.5.16

Det kan gis tilskudd til konsulentbistand til *prosjektering og kostnadsoverslag til heis* (trinn I) og *installering av heis* (trinn II).²

Borettslag, sameier og lignende med seks eller flere enheter kan også søke om *tilskudd til tilstandsvurdering*, som finansieres over samme post i statsbudsjettet. Tilskuddsvurderingen omhandler kartlegging av behov for vedlikehold og mulighet for oppgradering, særlig med tanke på universell utforming og reduksjon i energiforbruk.

¹ Veileder for tilskudd til prosjektering og etterinstallering av heis, Husbanken

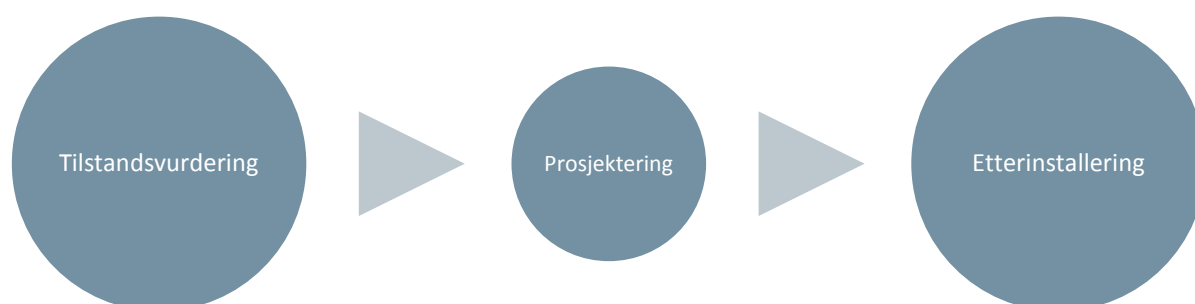
² Fra heisbrosjyre, fra NBBL og Husbanken

Figur 1: Oversikt over post 79 i statsbudsjettet



Selv om disse to tilskuddsordningene (etterinstallering og tilstandsvurdering) er under samme post, har de ikke nødvendigvis så mye med hverandre å gjøre forvaltningsmessig. Det er ikke nødvendigvis slik at søkere som får tilskudd om tilstandsvurdering også velger å søke om etterinstallering av heis og motsatt. De to tilskuddsordningene må derfor anses som uavhengige av hverandre i evalueringssammenheng. Dersom søkere først benytter seg av begge tilskuddsordningene, er det som regel slik at det først søkes om tilstandsvurdering, før man deretter eventuelt søker om prosjektering og/eller installering av heis.

Figur 2: Oppdragsforståelse



I samråd med oppdragsgiver har evalueringen i hovedsak fokusert på tilskuddsordningen for etterinstallering av heis, selv om evalueringen noen steder tar opp problemstillinger knyttet til tilskudd for tilstandsvurdering. I disse tilfellene er dette eksplisitt presisert. I det videre omtales prosjektering og installering av heis bare som tilskuddsordningen for etterinstallering av heis.

1.1 BETYDNINGEN AV Å ETTERINSTALLERE HEIS

En heis kan innebære tidsbesparelse og reduserer fysisk anstrengelser forbundet med å transportere seg selv, andre eller gods mellom byggets ulike etasjer. Heis er slik sett å anse som et gode, uavhengig av brukers alder og funksjonsevne. Dog kan det fra et folkehelsesynspunkt argumenteres for at det er helsebringende å bevege seg i trapper dersom funksjonsevne muliggjør det.

For mennesker med redusert eller begrenset forflytningsevne muliggjør heis at de på en enkel måte kan transportere seg selv trygt og raskt til og fra bolig. Ventelig vil eksistensen av heis redusere

sannsynligheten for fallulykker. Videre vil heis legge til rette for at de kan være mer selvforsynte gjennom at de selv kan frakte dagligvarer hjem, hente post og oppsøke sosialt samkvem utenfor bolig. I sum kan etterinstallering av heis muliggjør at de kan bo lengre i sin nåværende bolig, og at de ikke må flytte til en mer tilpasset bolig, omsorgsbolig eller institusjon. Dersom beboerne er avhengig av pleie- og omsorgstjenester eller hjemmetjenester, vil heis også legge til rette for at personell kan komme raskere til brukeren, og på den måten frigjøre arbeidstid. Også for andre vil heis kunne innebære økt tilgjengelig til beboeren, eksempelvis besøkende med redusert forflytningsevne og, gitt at heisen har riktig utforming og størrelse, for akuttmedisinsk hjelp

Etterinstallering av heis kan med andre ord ha en rekke positive effekter, ikke bare for personer med nedsatt forflytningsevne, men for også for øvrige beboere i bygget, samt andre som besøker beboerne der.

Mange av landets lavblokker er bygget på en tid hvor det ikke ble stilt krav om heis, og trappen er derfor eneste atkomstvei. Videre er krav til blant annet tilgjengelighet endret over tid. Mellom 2014 og 2040 vil andelen personer over 80 år økte fra 4,3 prosent til 7,2 prosent. Mens de aller fleste boligblokker i dag bygges med heis, er det i Norge i dag likefullt en relativt stor boligmasse med begrenset tilgjengelighet for personer med redusert forflytningsevne. Tall fra SSB viser at nærmere 25 000 personer i alderen 80 år eller eldre, bor i andre etasje eller høyere uten heis/trinnfri tilkomst.

NOVA har på oppdrag fra Husbanken³ sett nærmere på hvilke planer kommunene har for et aldrende samfunn. Omsorgsboliger og hjemmetjenester er de store satsingsområdene i kommunenes planer. Mange kommuner argumenterer for at omsorgsboliger og hjemmetjenester er mer kostnadseffektiv enn institusjoner, og samtidig i tråd med eldres ønsker om å bo hjemme så lenge som mulig og idealet om en aktiv omsorg. NOVA har konkludert med at boligplanlegging for eldre er et politikkområde med uforløst potensial. Et annet poeng NOVA trekker frem er at staten bør medfinansiere bygging av seniorleiligheter med livsløpsstandard for friske eldre over 50 år, da de mener at dette vil spare det offentlige for store utgifter til sykehjem og omsorgsboliger.

I en analyse som Ny Analyse⁴ har gjennomført, beregnes besparelsen i gjennomsnittskommunen til rundt 25 MNOK årlig i 2030, dersom kommunen gjennom bedre tilrettelegging kan redusere behov for bistand i hjemmet.

Det synes derfor nokså åpenbart at det vil være av stor samfunnsmessig betydning om man gjennom en målrettet og effektiv tilrettelegging av boligmassen lykkes i å legge til rette for at folk kan bo i egen bolig lengst mulig, også når funksjonsevne reduseres. Det vil potensielt kun høstes ikke bare helse- og velferdsmessige gevinster, men også økonomiske. Dette betyr også at tilrettelegging av boliger er et viktig boligpolitisk virkemiddel i arbeidet for å oppnå nettopp dette.

Det foreligger også flere forskningsprosjektet knyttet til installering av heis og levekår. Blant annet finner NIBR-rapport 2012:19⁵ at etterinstallering av heis gir en betydelig begunstiging for de eldre beboerne både hva gjelder mulighetene for å utføre aktiviteter utenfor boligen, men også for å foreta ulike sosiale aktiviteter. Heisen øker også mulighetene for eldre med bevegelseshemninger til å bli boende i sin egen bolig lenger.

³ NOVA-rapport 17/14,

<http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Planer%20for%20et%20aldrende%20samfunn.pdf>

⁴ Ny Analyse 2013 <http://nyanalyse.no/wp-content/uploads/2015/04/Telenor-rapport-2013.pdf>

⁵ NIBR-rapport 2012:19, <http://www.hioa.no/About-HiOA/Centre-for-Welfare-and-Labour-Research/NIBR/Publications/Publikasjoner-norsk/Heis-og-levekaar>

NIBR-rapport 2009:21⁶ tar for seg omfanget av og erfaringer knyttet til etterinstallasjon av heis i etablert bebyggelse. Undersøkelsen viser at omfanget av etterinstallasjon per 2009 var lite. Forskerne konkluderte den gang med at dagens virkemidler ikke synes å utløse installasjoner i andre markedssegmenter enn i Oslo. Videre viser undersøkelsen at det kreves både pågangsmot og en viss teknisk kompetanse i boligselskapene for å gjennomføre et etterinstallasjonsprosjekt. Studien viser med andre ord andre resultater enn de andre studiene vi har valgt å trekke frem her. Den gir imidlertid viktig informasjon i denne sammenhengen om hva som ser ut til å hemme og fremme heisprosjektene. Et annet moment er at denne studien i hovedsak ble bygget på casestudier med befarings av bygg med hovedvekt i Oslo eller andre store byer, og funnene må derfor begrenses til et geografisk område.

I Finland har man i noen år gjort en innsats på installasjon av heiser og andre tilgjengelighetstiltak ved inngangene. Målet er at 500 heiser skal installeres per år (Det finske Miljødepartementet, 2013).⁷ Det årlige tilskuddet er i ferd med å bli hevet fra 20 til 24-28 millioner euro i perioden 2014-2017. Den finske staten gir tilskudd tilsvarende 50 prosent av kostnadene. Satsingen baseres blant annet på en samfunnsøkonomisk kalkyle, som indikerer at den samfunnsøkonomiske gevinsten blir høy når kostnadene for den enkelte beboer minsker og de eldre kan bo hjemme lengre (Global Research & Data Services, 2014). Tilnærmingen for beregning er enkel. I prinsippet kom på resultatet ved å multiplisere antall år at de eldre er anslått å forbli hjemme med prisen for omsorg hjemme, mindre investeringer og driftskostnader per år for følgende installert heisen. Imidlertid finnes det flere svakheter ved studien, blant annet har man ikke tatt hensyn fra hvordan etterinstallering av heis påvirker den gjennomsnittlige flyttefrekvensen fra ordinær bolig til institusjon eller omsorgsbolig.

Det er store forskjeller også i Finland når det kommer til kommunenes strategier og metoder for å tilrettelegge boligmassen. Det går særlig skiller mellom store og små kommuner, og mellom urbane og rurale strøk, da de befinner seg i svært ulike situasjoner. I juli 2013 trådte den såkalte eldreomsorgsloven i kraft. Loven forplikter kommunene til å utvikle en plan for sine tiltak for å støtte den eldre befolkningens trivsel og mestring på egen hånd og for å organisere og utvikle tjenestene eldre mennesker trenger. Som en konsekvens, har enkelte kommuner også utarbeidet egne tilskudd til etterinstallering av heis.

Motivasjonen for innføring av tilskudd til etterinstallering av heis er å stimulere til økt tilgjengelighet i dagens boligmasse. I henhold til Levekårsundersøkelsen 2015 utført av SSB (2016), er det blant 10 prosent av husholdningene en eller flere personer som har varige bevegelsesvansker som begrenser daglige gjøremål⁸. Det er med andre ord en forekomst av bevegelsesvansker blant omkring 230 000 husholdninger. Gitt at en norsk husholdning i snitt består av 2,2 personer, så utgjør dette anslagsvis 105.000 boliger. I henhold til funn i Levekårsundersøkelsen, er det i omkring 3 prosent av husholdningene hvor det er personer i alderen 67 år eller eldre som har et udekket behov for tilrettelegging, det vil si omkring 70 000 husholdninger. Manglende tilrettelegging rapporteres videre å forekomme i alle typer boliger. Nær 50 prosent av husholdninger hvor det forekommer bevegelsesvansker møter hindringer i form av trapper og trinn når de skal inn i egen bolig, tilsvarende omkring 50 000 boliger.

⁶ NIBR 2009:21 http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3466/ny_heis_gamle_hus.pdf

⁷ Miljöministeriet (2013). Program för att förbättra äldres boende 2013-2017. Statsrådets principbeslut 18.4.2013.

⁸ <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/fa-bor-i-boliger-fullt-tilgjengelige-for-rullestolbrukere>

Tabell 2: Hindringer i form av trapper og trinn for ulike typer funksjonsnedsettelse

Hindringer i form av trapper og trinn	
Andel av husholdning med nedsatt funksjonsevne	57 %
Andel av husholdning med bevegelsesvansker	53 %
Andel av husholdning uten nedsatt funksjonsevne	63 %

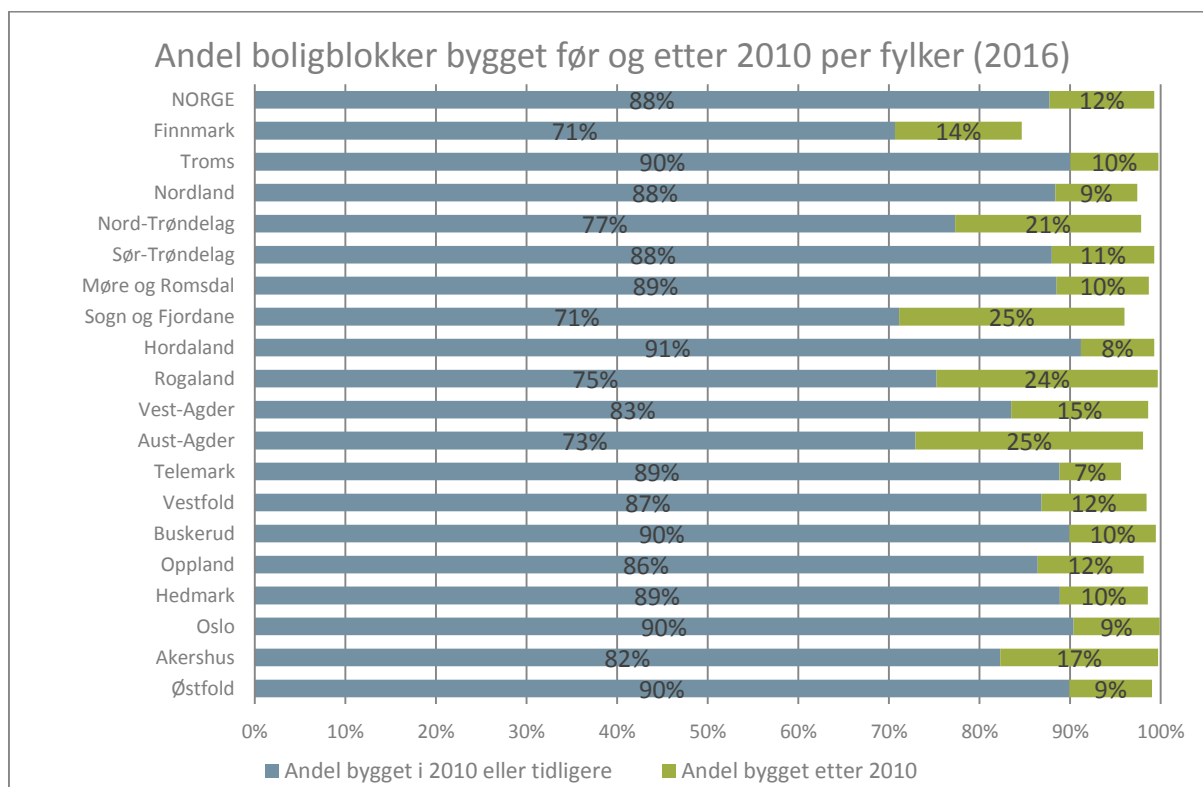
Kilde: Oxford Research / Levekårsundersøkelsen 2015, SSB

1.2 KORT OM BOLIGMASSEN

I Norge utgjør boligblokker omkring 23 prosent av den totale boligmassen. Begrepet boligblokk favner om mange typer bygg, blant annet lav- og høyblokker, terrassehus og sammenbygde blokker. Flest boligblokker finner en i storbyer som Oslo, Bergen, Trondheim og Drammen.

I juli 2010 ble det innført nye byggeforskrifter som gjorde det obligatorisk å installere heis i alle nye boligblokker som har tre etasjer eller mer. En stor andel av boligblokkene i Norge er bygget i perioden før år 2010, og denne andelen varierer mellom fylker og kommuner. På landsbasis er hele 88 prosent av blokkbebyggelsen fra 2010 eller tidligere.

Figur 3: Andel boligblokker bygget før og etter 2010 per fylker



Kilde: Oxford Research / SSB statistikkbank Merknad: Før 2010 var det krav om heis i boligblokker med fem etg eller mer, og mer enn 12 boenheter.

Tilsvarende tall på kommunenivå viser at det blant de fem kommunene hvor boligblokker utgjør den største andelen av samlet boligmasse så er disse i all hovedsak bygget før 2010. I tabellen under har vi valgt å inkludere også Larvik kommune.

Tabell 3: Beboede og ubebodde boligblokker

Boliger (beboede og ubebodde)		
Boligblokk	Bygget i 2010 eller tidligere	Bygget etter 2010
Lørenskog	70 %	30 %
Oslo	90 %	9 %
Drammen	95 %	4 %
Bergen	93 %	7 %
Trondheim	89 %	10 %
Larvik	90 %	8 %

Kilde: Oxford Research /SSB Merknad: Før 2010 var det krav om heis i boligblokker med fem etg eller mer, og mer enn 12 boenheter.

Det er verdt å bemerke at disse tallene ikke viser hvor mange av disse boligblokkene som har flere enn tre etasjer. Det er med andre ord ikke gitt at samtlige av boligblokkene bygget før 2010 skulle hatt heis.

Blant kommunene med høyest andel boligblokker er det et stort innslag av eierformen borettslag og boligbyggelag. Det er interessant at eierformen private foretak utgjør en relativt høy andel i fire av storbykommunene, relativt til landsgjennomsnittet på 13 prosent⁹. Lørenskog kommune skiller seg ut med et høyt innslag av kommunalt eide boligblokker: 10 prosent mot et landssnitt på 3 prosent.

Tabell 4: Eierform og boligblokker pr 2016.

Boligblokk (beboede og ubebodde) i 2016								
Kommune / landet	Private foretak	Borettslag og boligbyggelag	Kommunalt eie	Statlig eie	Privatpersoner	Annet	Ikke kodet	Totalt
Lørenskog	6 %	45 %	10 %	0,2 %	31 %	0 %	8 %	100 %
Oslo	13 %	38 %	3 %	0,2 %	16 %	2 %	28 %	100 %
Drammen	10 %	57 %	2 %	0,0 %	29 %	1 %	0 %	100 %
Bergen	18 %	40 %	5 %	0,3 %	32 %	4 %	1 %	100 %
Trondheim	18 %	47 %	3 %	0,1 %	30 %	1 %	1 %	100 %
Norge	13 %	40 %	3 %	1 %	27 %	2 %	14 %	100 %

Kilde: Oxford Research / SSB statistikkbank

⁹ Mer dog at det er en høy andel «ikke kodet» eierform i datasettet for Oslo kommune.

Det er altså geografiske forskjeller med hensyn til boligmassens sammensetning, alder og volum. Typisk vil en finne et større innslag av boligblokker i større byer og det er også her en finner det største innslaget av eldre boligblokker uten heis. Folke- og boligtellingen fra 2011 viste at på landsbasis bor 17 prosent av befolkningen i blokk, og at det i snitt bor 1,6 personer per blokkleilighet. Flest bosatte i blokk finner en i Oslo kommune hvor 62 prosent av innbyggerne bor i blokk, nest størst er Bergen med 42 prosent innbygger bosatt i blokk. Andelen som bor i blokk er størst i aldersgruppen 20-39 år samt i aldersgruppen 80 år og eldre. Hele 57 prosent av *boligene* hvor det bor en person på 70-79 år, var uten heis.

Folke- og boligtellingen fra 2011 viser at 23 prosent av boliger ligger i andre etasje eller høyere. Dette utgjør 502 000 boliger og av disse er hele 70 prosent (350 000) i bygg uten heis.

1.2.1 Identifisering av tiltak og virkninger

Hele 600 000 personer bor i andre etasje eller høyere i boligblokk uten heis. Hele 57 prosent av *boligene* hvor det bor en person på 70-79 år, var uten heis. Av disse bor 25 000 personer som 80 år eller eldre. En kartlegging av SSB fra 2011 viser aldersfordeling blant beboere i bolig uten heis. Vi har gjengitt resultatene i tabellen under. Det framkommer av denne at mer enn 69 900 personer i aldersgruppen 67 og eldre bor i andre etasje eller høyere uten heis. De fleste av disse er bosatt i kommuner som Oslo, Bergen, Trondheim, Drammen og Lørenskog. Som vist foran er en stor andel av boligblokkene i disse kommunene fra 2010 eller før.

Tabell 5: Antall personer i ulike aldersgrupper som pr 2011 bor i bolig uten heis

Antall personer i husholdningen							
Uten heis i bygg pr 2011	0-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-66 år	67-79 år	80 år eller eldre
Andre etasje	72 919	67 051	61 102	47 254	64 167	27 681	16 272
Tredje etasje	24 723	28 055	26 565	17 708	25 972	11 101	5 503
Fjerde etasje eller høyere	15 295	21 751	20 485	12 558	16 592	6 251	2 668
Loft	1 561	2 379	1 829	1 119	1 178	294	156
Totalt	114 498	119 236	109 981	78 639	107 909	45 327	24 599

Kilde: SSB Statistikkbank 2016

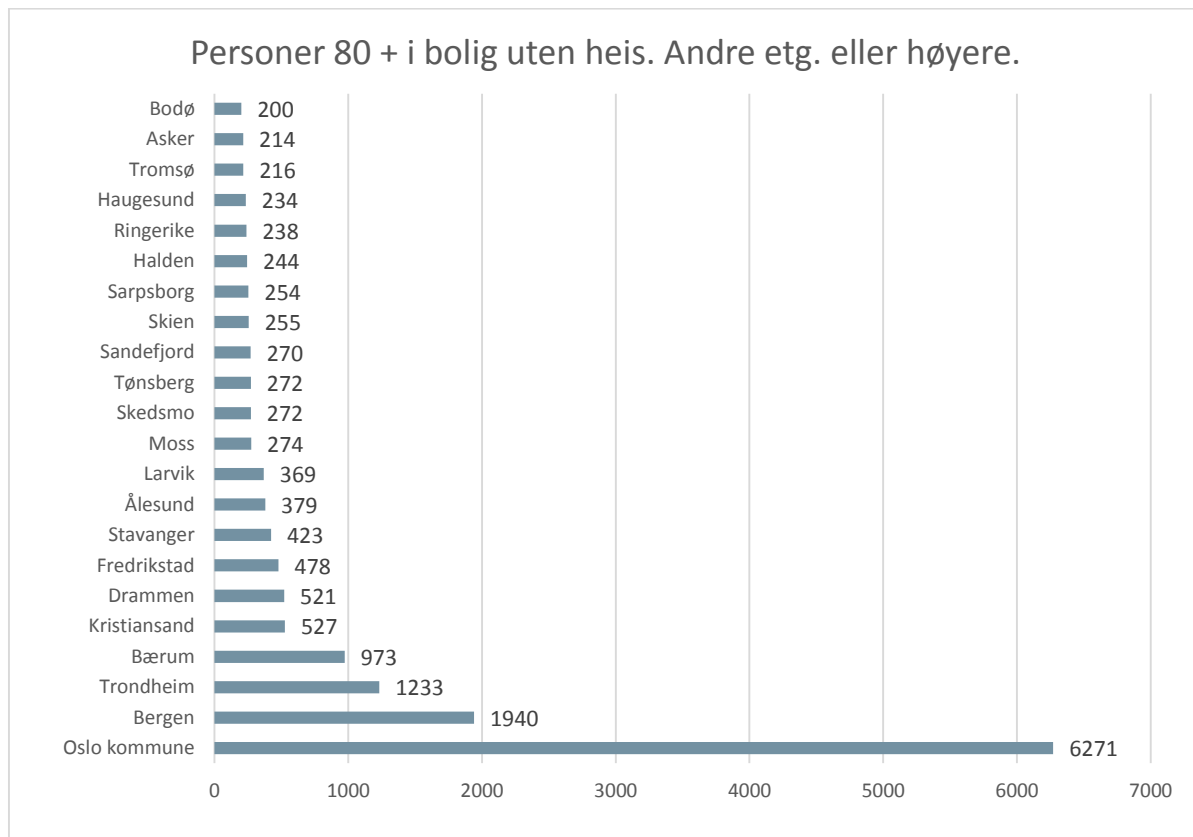
Tabell 6: Bygninger uten heis

	Bolig i andre etasje	Bolig i tredje etasje	Bolig i fjerde etasje eller høyere
Bygning uten heis	83 %	69 %	44 %

Kilde: Folke og boligtellingen 2011, SSB

SSBs tall for 2011 viser at de fleste i aldersgruppen 80 år eller eldre og som bor andre etasje eller høyere er hjemmehørende i Oslo kommune (6.271), Bergen (1940), Trondheim (1233) og Bærum (973).

Figur 4: Personer 80 år og eldre bosatt i bolig uten heis (2011)



Kilde: Oxford Research / SSB statistikkbank

Tiltaket etterinstallering av heis vil ha større effekt jo flere boenheter og jo større antall personer som blir berørt. Potensialet vil naturlig nok være størst i byer og kommuner hvor det er et stort antall boligblokker med mange boenheter og etasjer uten heis. Videre, dersom en antar at eldre personer i større grad enn yngre vil ha nedsatt bevegelsesevne, vil effekten av å etterinstallere heis være større i boligblokker med et høyt antall eldre beboere.

2. Om evalueringen

Husbanken har tatt initiativ til å få gjennomført en evaluering av tilskudd til tilstandsvurdering og etterinstallering av heis. Formålet med evalueringen er å fremskaffe og utvikle kunnskap om hva som skal til for å optimalisere utnyttelsen av tilskudd til tilstandsvurdering og etterinstallering av heis. Evalueringen er forankret i tildelingsbrevet for 2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), s. 6.

2.1 PROBLEMSTILLINGER

Evalueringen har søkt å besvare tre hovedproblemstillinger:

- Fremskaffe ny kunnskap om hva som er fremmere og barrierer i gjennomføring av heisprosjekter
- Vurdere tilskuddsordningen og hvordan den praktiseres. Dette innebærer også å anbefale konkrete endringsforslag.
- Synliggjøre og drøfte sannsynlige økonomiske effekter av gjennomføring av heisprosjekter

Her har Oxford Research sett nærmere på hva som karakteriserer søke som får innvilget tilskudd (økonomi, styresett, alderssammensetning med mer).

Evalueringen har videre undersøkt hvorfor ikke alle som søker tilskudd til prosjektering av heis gjennomfører en etterinstallering. Fra tidligere forskning vet vi at omforent målsetting mellom boligbyggelag og kommune, skjønnsmessig byggesaksbehandling, pådrivere i borettslag, kompetanse og god informasjon er vesentlige faktorer som spiller inn på hvorvidt man går videre med heisprosjektene.

Husbanken har også vært opptatt av å avdekke hvilken betydning andre tilskuddsordninger har å si for gjennomføring av heisprosjekter. Videre har vi diskutert om tilskuddet er en velegnet, god eller ikke fullt så god satsing for å realisere den overordnede målsetningen og om det eventuelt bør gjøres endringer i innretningen.

Videre har evalueringen undersøkt i hvilken grad tilskuddets målsetninger nås, og i hvor stor grad de oppnådde resultatene skyldes tilskuddet, og om de ville ha blitt oppnådd uten tilskuddet. For at innsatsen gjennom Husbanken skal kunne legitimeres, er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning at midlene bidrar til å realisere heisprosjekter som ellers ikke ville ha blitt realisert. Hva som skjer med tilskuddsmottakerne har dermed vært svært sentralt å kartlegge for å få mer kunnskap om hvordan virkemiddelet fungerer.

Problemstillinger knyttet til måloppnåelse og effekter har vært:

- I hvilken grad har tilskuddet lyktes med å utføre sine hovedoppgaver slik de er presisert i vedtekter og tildelingsbrev? Er det slik at tilskuddet har ført til at flere med behov har fått finansiering til å få tilpasset sin bolig?
- Har tilskuddet tilstrekkelig med ressurser for å nå sine mål?
- Har tilskuddet hatt en utløsende effekt, eller ville tilskuddsmottakeren uansett ha gjennomført oppgraderingen?
- Har finansieringen av tilstandsvurdering og prosjektering bidratt til investeringer?

- Kan det pekes på forskjeller i heisprosjekter som kan ha betydning for effektene for beboere og ressursbehovet i omsorgssektoren?

Spørsmålet om effektivitet handler om tilskuddet til etterinstallering av heis er organisert på en måte som sikrer effektiv måloppnåelse.

Relevante problemstillinger har vært:

- Hvor kostnadseffektivt er tilskuddet? I hvilken grad er tilskuddet organisert på en hensiktsmessig måte og har et fornuftig samarbeid med andre aktører på området?
- Hvordan opplever tilskuddsmottakerne oppfølgingen fra Husbanken?
- Gir reglene for prioritering av prosjekter hensiktsmessige rammer for utnyttelse av midlene?
- Har tilskudd til tilstandsvurdering gitt nyttig informasjon for borettslag og sameier?
- Bidrar Husbankens forvaltning og kommunal involvering til god utnyttelse og prioritering av midlene?
- Hvilken nytte gir tilskuddsordningen for etterinstallering av heis på lengre sikt?
- Står ressursinnsatsen i riktig forhold til nytten?
- I et samfunnsøkonomisk perspektiv, hvem drar mest nytte av etterinstallering av heis, og hvordan?

2.2 METODISK FREMGANGSMÅTE

Oxford Research har valgt et undersøkelsesopplegg bestående av intervjuer, dokumentstudier spørreundersøkelser og analyse av registerdata. I vår tilnærming er det altså benyttet både kvalitative og kvantitative fremgangsmåter. Metodene som er brukt utfyller hverandre og er benyttet til å belyse de samme problemstillingene, så langt det har latt seg gjøre.

2.2.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier har vært en sentral metode i oppstarten av prosjektet. Den var særlig viktig innledningsvis for å etablere et kunnskapsgrunnlag som prosjektteamet kunne bygge på og dra nytte av i det videre arbeidet..

I evalueringen, har særlig følgende dokumenter vært sentrale:

- Husbankens årsrapporter
- Tilgjengelig statistikk over innvilgede og annullerte heisprosjekter 2008-2016
- Tilskuddsordningens vedtekter
- Tilskuddsordningens retningslinjer
- Artikkelsamling om bærekraftig oppgradering av etterkigstidens boligblokker (2013)
- RedKey Consulting AB, Hissar, trygghetsbostäder och bostadstillägg – analysunderlag till Utredningen om bostäder för äldre (2015)

Se for øvrig referanseliste bakerst i rapporten.

2.2.2 Intervjuer

En sentral kilde til data i denne undersøkelsen har vært intervjuer med interessenter for ordningen. Intervjuguidene som er benyttet i intervjuene ble utarbeidet på bakgrunn av dokumentgjennomgang og i dialog med oppdragsgiver. Intervjuene er gjennomført som enten person- eller telefonintervjuer.

Vi har her gjennomført intervjuer med 15 personer. Informanter er fordelt på følgende aktørgrupper:

- Representanter fra Husbanken som administrerer ordningen
- Representanter for borettslag/sameie som har installert heis med tilskudd fra Husbanken
- Representanter for borettslag/sameie som har søkt, men ikke fullført heisutbygging
- Representanter fra boligbyggelag/NBBL
- Representanter fra kommuner (både de som jobber med relevante tillatelser og reguleringsprosesser knyttet til utbyggingen, så vel som personer innenfor helse og omsorg)

Det viste seg noe utfordrende å rekruttere informanter fra borettslag og sameier, hvilket er naturlig gitt manglende incentiver for deltagelse i evalueringen. Dette til tross er kategoriene ovenfor representert i det endelige utvalget, og det er vår vurdering at datamaterialet gir et godt grunnlag for å besvare problemstillingene. Videre ble det foretatt en enkel kartlegging til ett utvalgt sameie. Personen ansvarlig for søknaden til Husbanken ble kontaktet, og bedt om bistand i evalueringen. Personen fikk tilsendt noen enkle skjemaer til utfylling per vanlig post, som personen la i postkassene til andre i sameiet. Deretter ble skjemaene returnert i en ferdigfrankert konvolutt til Oxford Research.¹⁰ Denne datakilden har supplert de andre datakildene.

2.2.3 Spørreundersøkelse og registerdata

Som ledd i datainnsamlingen har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot borettslagene og sameiene som har omsøkt tilskudd til etterinstallering av heis. Dette inkluderer både borettslag og sameier som har installert heis med tilskudd fra Husbanken og borettslag og sameier som har søkt om tilskudd, men som senere har fått annullert sin søknad.

Spørreundersøkelsen er gjennomført ved hjelp av Oxford Researchs surveyverktøy Enalyzer. Det ble sendt ut en invitasjon til å delta i spørreundersøkelsen per borettslag/sameie. Husbanken hadde kontaklinformasjonen til innvilgede og omsøkte heisprosjekter tilbake til 2013. Basert på disse listene har Oxford Research identifisert at det er mellom 50 og 70 søkere som har fått tilskudd. Flere representanter for borettslag og sameier som har søkt, men fått annullert søknaden i tillegg er det flere søkere som har søkt flere ganger (såkalte dubletter). Dublettene er tatt ut av utvalget for å unngå at samme aktør får tilsendt flere spørreskjemaer.

Erfaringsmessig kan svarprosenten bli lav i undersøkelser hvor respondentene velges ut på bakgrunn av frivillig arbeid (styre i borettslag/sameie). Videre har det vært en utfordring at kontaktpersonen for eldre heisprosjekter ikke har tilknytning til borettslagene/sameiene lenger. Det må derfor regnes som naturlig at det har vært et visst frafall.

¹⁰ En særlig takk rettes til vår kontaktperson i dette sameiet, og alle beboerne som tok seg tid til å svare.

Tabell 7: Svarprosent spørreundersøkelse til sameier/borettslag

Antall respondenter sendt til	Andel som har besvart undersøkelsen	Antall fullstendige besvarelser	Antall ufullstendige besvarelser
51	69 %	30	5

Kilde: Oxford Research

Samlet sett mener Oxford Research at de benyttede dataverktøyene har gitt et godt grunnlag for å besvare evalueringens problemstillinger. Antall svar i spørreundersøkelsen er ikke langt fra vårt opprinnelige estimat. Populasjonen er liten, så dette tatt i betraktning utgjør respondentene våre nær hele populasjonen i tidsperioden vi har tatt for oss. Funnene fra undersøkelsen bør likevel, gitt det lave antall respondenter, primært anses som uttrykk for respondentenes holdninger og vurderinger, og kun i begrenset grad som representative.

2.2.4 Samfunnsøkonomisk analyse

For å kunne kaste lys over mulige økonomiske effekter av å etterinstallere heis, foretar vi en enkel samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse av to konkrete prosjekter. Vi benytter relevant litteratur, tidligere analyser^[1] samt statistikk fra blant annet Statistisk sentralbyrå (SSB statistikkbank og KOSTRA-databasen) i arbeidet med å identifisere, kartlegge og systematisere fordeler og ulemper knyttet til etterinstallering av heis. Vi har, som mange før oss, støtt på utfordringer knyttet til tilfang av data som kan dokumentere alle potensielt relevante konsekvenser av å etterinstallere heis. I tillegg er det en rekke nyttevirkninger som ikke lett lar seg måle, og særlig ikke omsettes i monetære termer^[2].

I vårt regneeksempel viser vi at de monetære nytteeffektene primært er knyttet til økonomiske besparelser for kommunene som følge av at eldre kan bo hjemme lenger, men også i form av økonomiske besparelser som følge av redusert tidsbruk i de kommunale hjemmebaserte tjenestene.

Vi har også koblet svarene fra spørreundersøkelsen med vår egenutviklede database, ORIS. Databasen inneholder bakgrunnsinformasjon om blant annet postnummer, organisasjonsform, egenkapital, driftsresultat om alle registrerte organisasjoner i Norge. Ved å kombinere svarene med ORIS har vi kunne si noe om eventuelle sammenhenger mellom bakgrunnsvariabler momentene i spørreundersøkelsen. Vi har i analysen benyttet oss av offentlig tilgjengelig statistikk fra SSB herunder også tall fra KOSTRA-databasen.

^[1] Blant annet har Analyse & Strategi AS (2011) på oppdrag av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utarbeidet en veileder i samfunnsøkonomisk analyse innen tiltak for universell utforming i bygg og uteområder. Medby et al (2006) analyserer samfunnsøkonomisk lønnsomhet av universell utforming og redegjør for en rekke av utfordringene som kan oppstå, særlig knyttet til måling av nytteeffekter men også kvantifisering av kostnadskomponenter.

^[2] Lyche og Hervik (2001) anbefaler ikke å gjennomføre tradisjonelle nytte-kostnadsanalyser på tiltak som er rettet mot grupper med redusert funksjonsevne. Dette blant annet fordi det er vanskelig å måle nytteeffekter, i sær fordi tiltaket kan ha svært stor nytte for en mindre gruppe personer.

3. Tilskuddsordningen etterinstallering av heis

I dette kapitlet gir vi en gjennomgang av tilskuddsordningen og hvordan den praktiseres, kjennetegn ved heisprosjektene, forvaltning og måloppnåelse. Til sist i kapitlet har vi også to case-eksempler fra kommuner.

3.1 KJENNETEGN VED HEISPROSJEKTENE

Oxford Research har sett nærmere på hva som karakteriserer borettslag og sameier som faktisk søker om tilskudd fra ordningen.

3.1.1 Hva søkes det om?

Ifølge Husbankens egen søknadsregistrering mottok man i perioden 2008 til 2016 (mai) 182 søknader om tilskudd til prosjektering eller installering.

Av disse var omkring halvparten søknader om prosjektering, og noe færre søknader om installering.

Tabell 8: Fordeling prosjektering og installering 2008-2016

	Antall	Andel
Installering	68	37 %
Prosjektering	94	52 %
Ikke oppgitt	20	11 %
Totalt	182	100 %

Kilde: Oxford Research / Husbankens registerdata

I perioden frem til 2015 har det vært praksis i Husbanken å innvilge nær alle søknader som har kommet inn, gitt at de ikke har byggetekniske ulemper eller er høyst urealistiske. Omkring 15 prosent av søknadene annulleres imidlertid på et senere tidspunkt, ofte grunnet manglende gjennomføring i prosjektet (se neste tabell). Dette må ses i sammenheng med at heisprosjektene før 2015 måtte gjennomføres innen 1. desember det året de fikk tilsagn for å få tildelt tilskudd, og at det før inntil nylig ikke var tillatt å overføre midler til et annet år.

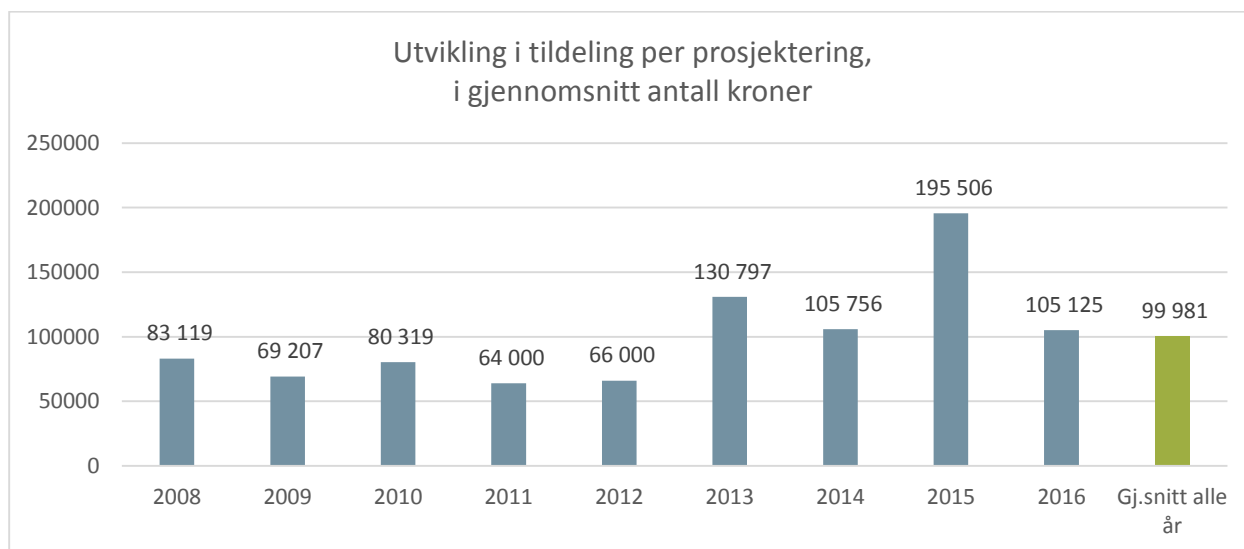
Tabell 9: Status søknader 2008-2016

	Antall	Andel
Innvilget	155	85 %
Innvilget, men senere annullert	27	15 %
Totalt	182	100 %

Kilde: Oxford Research / Husbankens registerdata

Som vi ser av de to neste figurene, har det skjedd en økning i tilskuddsbeløp til prosjektene som innvilges. Søknadene om tilskudd til prosjektering innvilges med i gjennomsnitt 100 000 kroner per søknad, mens søknadene om etterinstallering av heis innvilges med et beløp på 3 700 000 kroner i snitt per søknad. Merk at annullerte prosjekter ikke er iberegnet her.

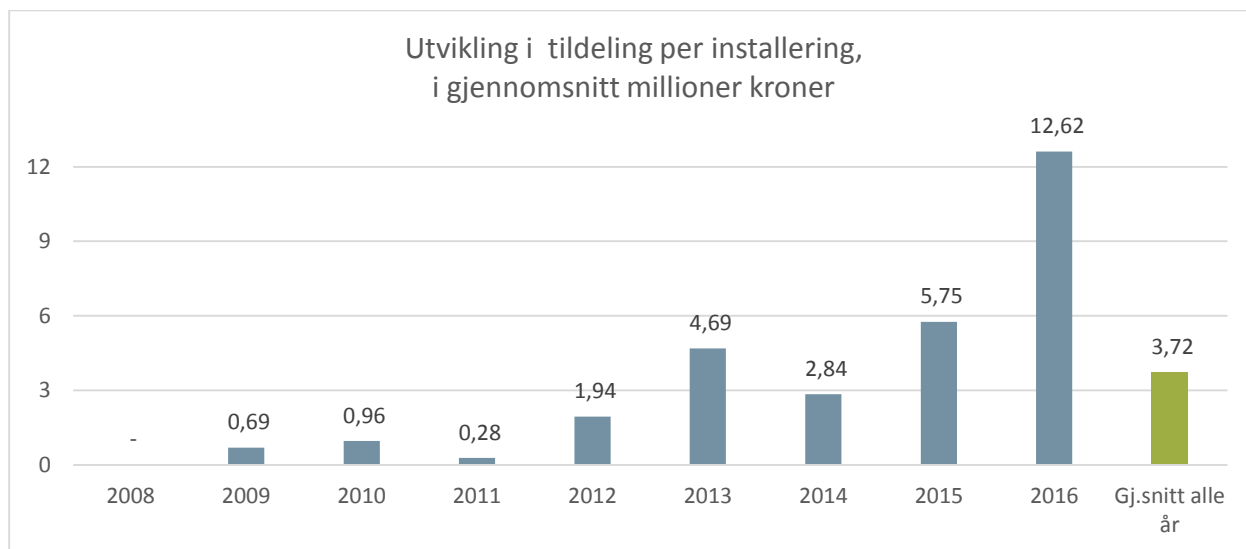
Figur 5: Utvikling i tilskuddstildeling per innvilget søknad om tilskudd til prosjektering (i løpende kr)



Kilde: Oxford Research / Husbankens registerdata Merknad: Annullerte prosjekter er utelatt

Særlig markant øking har det skjedd i kostnader per heis, og som en konsekvens også i innvilgninger til søknader om installering. Fra å ha tildelinger på i underkant av 69 000 kroner per prosjekt i 2009, var tildelingen i 2016 på 12,6 millioner kroner i gjennomsnitt per etterinstallering. Først og fremst skyldes dette at det ble innvilget et særlig stort heisprosjekt på like over 30 millioner kroner i 2016 som hever snittet betraktelig. Ser man bort i fra dette noe utypiske prosjektet, blir gjennomsnittlig innvilgning til søknad om installering bare 3,3 millioner i gjennomsnitt i hele perioden, og synker fra 13 millioner i snitt til 9,6 millioner per installering i 2016. Trenden viser likevel at installeringene ser ut til å bli større, og at det blir vanligere med flere etasjer med flere heiser per prosjekt. Den store søknadsmengden i 2015 gjorde at Husbanken i større grad enn tidligere hadde mulighet til å prioritere prosjekt. I Husbankens årsrapport heter det at man i 2015 i større grad prioriterte heiser som oppfyller dagens krav, såkalte bæreheiser, over mindre heiser som gir dårligere tilgjengelighet. «På grunn av at kvaliteten på heisene som fikk tilskudd i 2015 var høyere enn i 2014, var derfor kostnaden per heis høyere», heter det.

Figur 6: Utvikling i tildeling per innvilget prosjekt (installering)

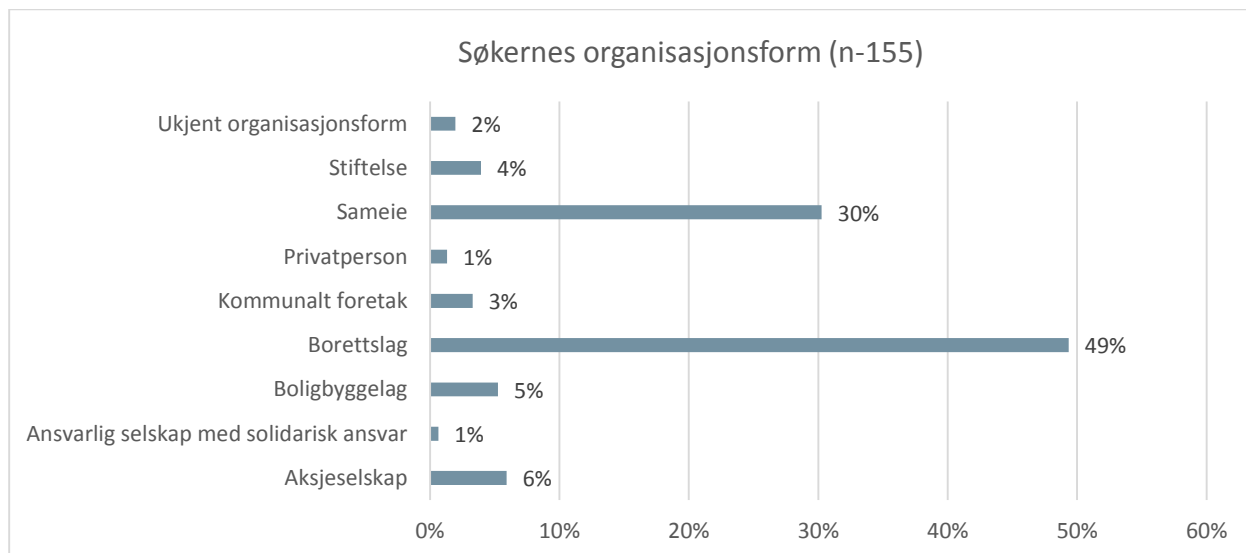


Kilde: Oxford Research / Husbankens registerdata Merknad: Annullerte prosjekter er utelatt. Merknad: Registerdataene har i begrenset grad registrert antall heiser per installering. Dataene presenteres derfor i stedet per tildeling.

3.1.2 Hvem søker om tilskudd?

Det er i hovedsak borettslag og sameier som søker om tilskudd til etterinstallering. Det finnes også enkelte boligbyggelag og stiftelser representert, samt noen kommunale foretak. Som vi ser av neste figur, er det hovedsakelig borettslag og sameier som står oppført som ansvarlige for tilskuddssøknaden til Husbanken.

Figur 7: Søkerens organisasjonsform, i andel



Kilde: Oxford Research / Husbankens registerdata Merknad: Annullerte prosjekter er utelatt

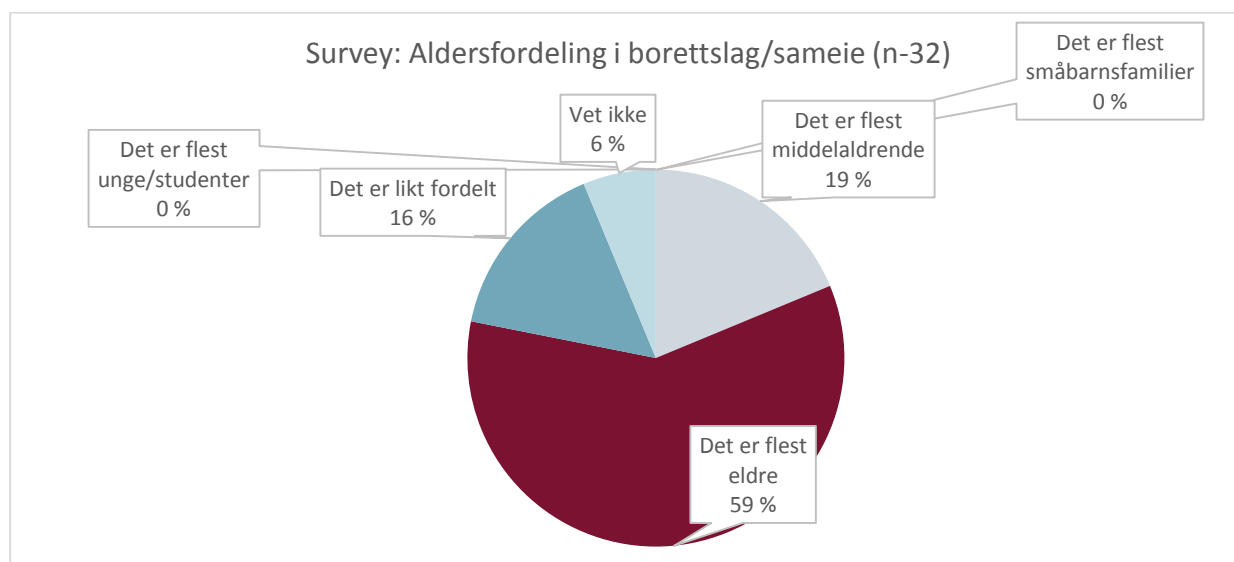
Samlet sett er det omkring 131 unike aktører som har søkt om tilskudd i perioden 2008-2016. Flere av disse har søkt om tilskudd flere ganger til samme prosjekt, det vil si at de gjerne har søkt både om tilstandsvurdering og prosjektering, før man til sist søker om tilskudd til etterinstallering.

Figuren ovenfor er interessant fordi den sier noe om hvilke aktører tilskuddet faktisk når ut til. De kvalitative intervjuene viser også at uorganiserte sameier og borettslag i liten grad søker om tilskudd.

Intervjuene og surveyen viser at de borettslagene/sameiene vi har undersøkt er preget av en aldersfordeling hvor det er flest middelaldrene og eldre. Ingen har oppgitt at det er flest unge eller barnefamilier.

Gjennom survey og intervjuer kommer det videre frem at nær samtlige søkere har god økonomi i sitt borettslag eller sameie.

Figur 8: Aldersfordeling i borettslag/sameie som søker



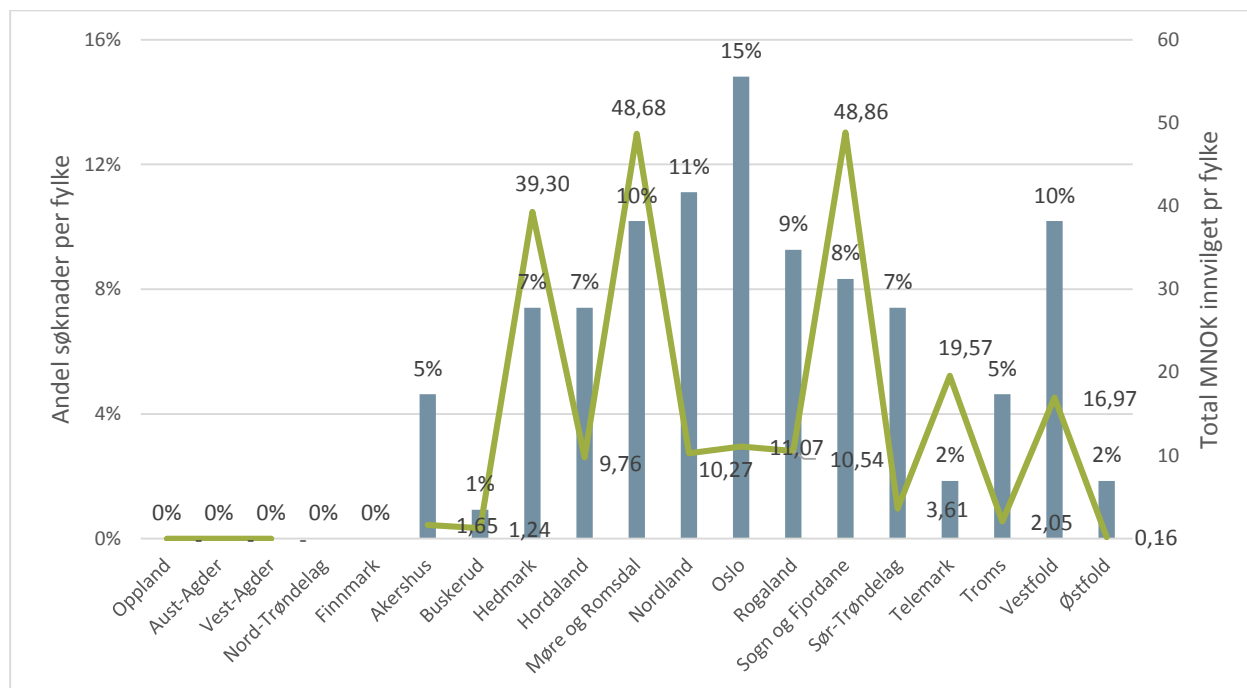
Kilde: Oxford Research / Survey

Som vi ser av de blå søylene i neste figur, er det også betydelig geografisk variasjon etter hvor heisprosjektene er gjennomført. I perioden 2008 til 2016 ble 64 av de innvilgede prosjektene tildelt sameier eller borettslag i Husbanken Øst. Det er fylkene Oslo og til en viss grad Vestfold som utgjør størstedelen av dette, med henholdsvis 15 og 10 prosent av søknadene.

Legg merke til at Nord-Norge i liten grad er representert. Det er ikke tilskuddssøknader fra fylkene Oppland, Aust-Agder, Vest-Agder, Nord-Trøndelag og Finnmark.

Det er imidlertid ikke slik at Husbanken Øst forfordes på samme måte i antall tilskuddskroner. I neste figur er totalt antall innvilgede kroner fordelt per fylke vist som en grønn linje (målt i millioner kroner). Figuren viser at det er fylkene Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane som har mottatt klart mest tilskuddskroner i perioden 2008-2016, med nærmere 49 millioner kroner. Til sammenligning har etterinstalleringer av heis i Oslo kommune mottatt omkring 11 millioner kroner i samme periode.

Figur 9: Antall innvilgede tilskuddssøknader og -kroner per fylke (n=108)

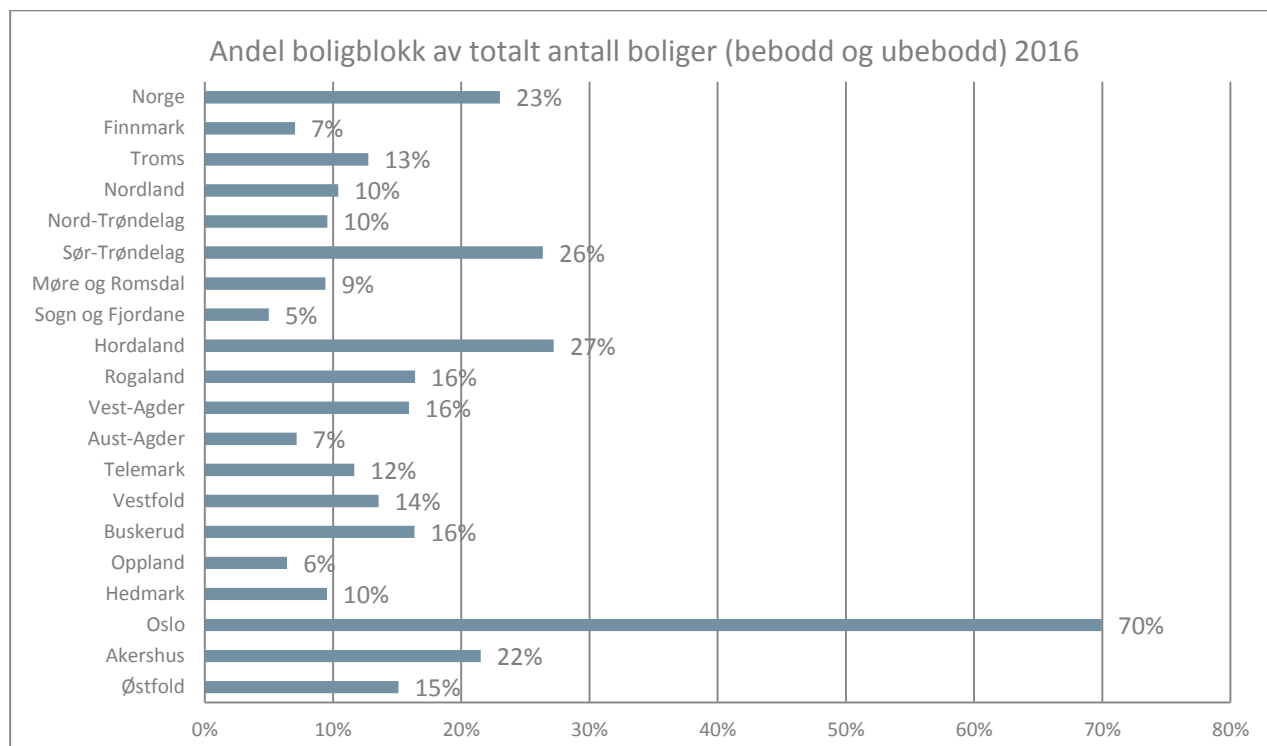


Kilde: Oxford Research / Husbankens registerdata Merknad: Annullerte prosjekter er utelatt

Dette er interessant å se i sammenheng med hvordan boligmassen ser ut i enkelte fylke. Er det slik at enkelte fylker har langt større behov for etterinstallering av heis, og dermed bør prioriteres?

Som vist i neste figur, er det slik at Oslo helt klart har høyest andel boligblokker i boligmassen sammenlignet med landets fylker. Til sammenligning er det bare 9 prosent av boligmassen i Møre og Romsdal som er i blokk. Dette tyder på at den geografiske tildelingen er noe skjerv sett i sammenheng med hvor behovet synes å være størst. Her må det igjen påpekes at utvalget er lite, og at bildet trolig kan være påvirket av store enkelttildelinger til et større borettslag.

Figur 10: Andel boligblokk av totalt antall boliger 2016



Kilde: Oxford Research / SSB statistikkbank

3.1.3 Motivasjon for å søke

Gjennom de kvalitative intervjuene finner vi at det ofte er nettopp en større andel middelaldrene og eldre som gjør at borettslag og sameier ønsker å søke om og etterinstallere heis. Flere oppgir at det er behov for heis grunnet kombinasjon av beboere over 67 år, gjerne i kombinasjon med enkelte barnefamilier. Samlet for alle gjelder økende ønske fremover for å kunne bli boende.

Hos enkelte har borettslaget eller sameiet vedtekter som krever at den som skal være andelseier må være pensjonist eller være uføretrygdet.

I evalueringen har vi også undersøkt hvorfor ikke alle som søker tilskudd til prosjektering av heis gjennomfører etterinstalleringen. Flere begrunner dette med at de har fått vite at den aktuelle bygningen ikke er skikket til heisinstallering, eller at en slik investering kom til å koste mer enn de var villig til å betale. Typisk har slike prosjekteringssøknader som ikke har gått videre blitt nedstemt i generalforsamlingen. Ofte er borettslagene og sameiene altså for ambisiøse i prosjekteringsfasen, tatt i betraktning forutsetninger og betalingsvilje. Andre steder har prosjekteringsfasen vist at det må gjøres en innsats for å avklare flere momenter før man kan gå videre med installering. I slike tilfeller er prosjektet gjerne ikke fullstendig avlyst, men bare utsatt på ubestemt tid til de ulike forholdene er løst. Vi skriver nærmere om barrierer for gjennomføring av heisprosjekter i kapittel 5.

3.2 FORVALTNING AV ORDNINGEN

Videre er det interessant å undersøke hvordan forvaltningen av tilskudd til etterinstallering av heis er organisert og om det forvaltes på en måte som sikrer effektiv måloppnåelse.

Styringsdialogen mellom departementet og Husbanken forgår i hovedsak ved års- og halvårsrapportering av statistikk og en generell beskrivelse av arbeidet på de ulike fagområdene. I tillegg kan Husbanken spille inn forslag til endringer i innretningen av tilskuddet gjennom forslag til satsinger. Utover dette fremkommer det av intervjuene at det er mest sporadisk kontakt i forkant av ulike møter og når statistikk blir etterspurt av KMD eller andre departement.

3.2.1 Søknadsprosess og prioritering

Det kan gis tilskudd til inntil 50 prosent av kostnadene til prosjektering eller installering. Husbanken gir ikke tilskudd til utskifting av eksisterende heis eller til prosjekter som er igangsatt.

Ved behandling av søknad om tilskudd til prosjektering og installering av heis, gjelder følgende prioriteringer:

- Prosjektering av framtidige heisprosjekt
- Om prosjektet har fått midler fra NAV Hjelpemidler og tilrettelegging sin forsøksordning, «Tilskudd til tilrettelegging av bolig i stedet for hjelpemiddel» (teller positivt)
- Tallet på leiligheter som vil kunne betjenes av heisen
- Grad av tilrettelegging av heis og bygning for rullestolbruk
- Leilighetenes mulighet for tilpassing for bevegelseshemmede

Internt i Husbanken er det Husbanken Vest som har koordineringsansvaret for heistilskuddet. Likevel gjøres mye av forvaltningen og kontakten med søkerne ute i Husbankens regionkontorer.

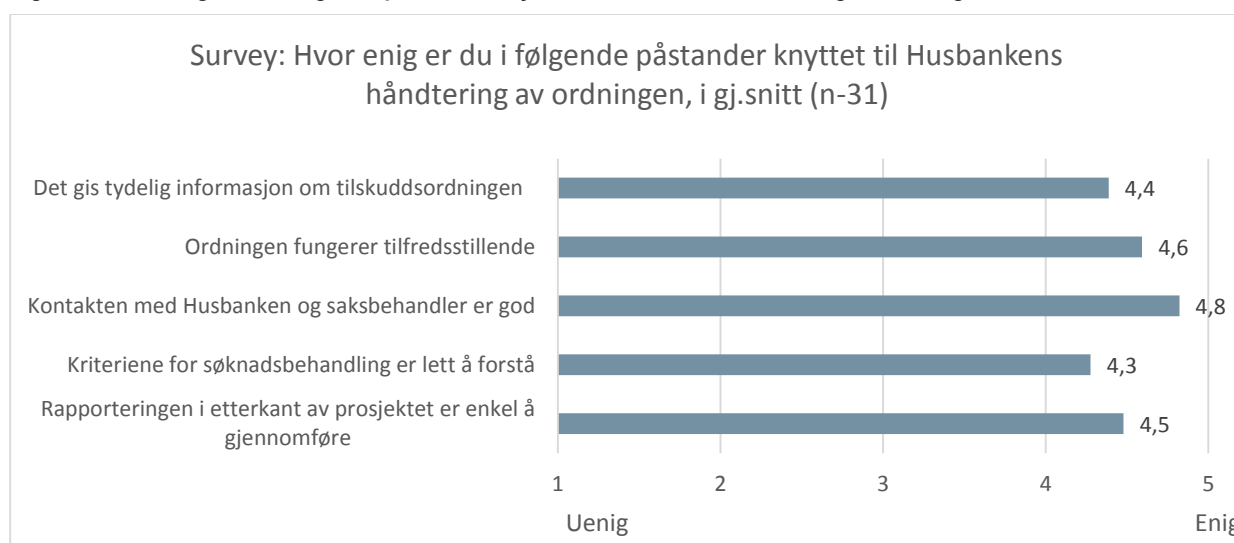
I forkant av tilskuddssøknadene er det regionkontorene som har dialog med søkerne. Husbanken Vest har også dialog med flere, gjennom saksbehandlerens nettverk i miljøet. Kontoret gjennomgår så alle tilskuddssøknader basert på nøkkeltall i søknaden (ikke dybdeanalyser). Deretter utarbeides det en prioritert liste over hvilke søkere som skal få innvilget hvilke summer. Videre sendes prioriteringslisten til regionene for innspill eller justeringer. Ofte gir regionkontorene tilbakemeldinger hvis det er enkelte søknader hvor borettslagene eller sameiene har vært i en lang prosess og endelig fått gjennomslag i for å søke om midler, eller hvis tilskuddssøknaden har blitt forbigått tidligere år. I slike tilfeller prioriteres disse søknadene høyere. Når det er enighet om lista «overtar» regionene på ny kontakten med søkerne og har den videre saksbehandlingen (pengene overføres til regionkontorene med mer). Det fremgår av intervjuer og survey at søkerne er meget fornøyd med Husbankens håndtering av søknadsprosessen.

Ofte har det pågått en prosess hvor søkeren sender inn en tilskuddssøknad til Husbanken, får søknaden annullert, har dialog med Husbanken og får beskjed om å gjøre noen modifikasjoner, før søknaden sendes inn på nytt. Som vi ser av neste figur, er nær samtlige tilskuddsmottakere enige i at ordningen fungerer hensiktsmessig, og at kontakten med saksbehandler er god.

Så service-orientert og veldig eksplisitte. De svarer fort og hjelper oss, og legger til rette for at vi skal få [heis-prosjektet] igjennom. Kontakten vår har vært en god støttespiller gjennom hele prosessen (...) og jeg opplever at Husbanken er opptatt av det samme som vi er opptatt av, å gjøre boligen tilgjengelig for alle beboerne.

Sitat fra intervju med leder i borettslag

Figur 11: Hvor enig er du i følgende påstander knyttet til Husbankens håndtering av ordningen



Kilde: Oxford Research / Survey

Enkelte gir innspill på at Husbanken kan være noe mer fleksibel i sin saksbehandling «med tanke på datoer og lignende». Dette kan trolig knyttes til at man tidligere måtte ferdigstille prosjektet samme år som tilskuddet ble innvilget. Dette er nå endret. Muligheten til å overføre midlene fra ett år til et annet berømmes av flere, og trekkes fram som en tidligere hindring.

Ellers finansieres søknadsbehandlingen direkte av Husbankens egne ressurser, og man bruker ikke av tilskuddsmidlene til administrering og forvaltning. Husbanken mener selv at de har nok midler til å drifte ordningen internt. Imidlertid mener Husbanken selv at de totale tilskuddsmidlene bør økes, slik de kan innvilge flere prosjekter og at flere som ønsker å etterinstallere heis kan få mulighet til dette. Tilskuddsordningen har i løpet av få år gått fra å ha fokus på å spre kunnskap om etterinstallering og om heistilskuddet og fra å omfatte kun et par millioner i året, til å bli nærmere 90 millioner kroner. Merk at Husbanken frem til nå i liten grad har måttet prioritert mellom tilskuddssøknadene. I 2015 var første gang ordningen måtte si nei til søknader som tilfredstilte kravene for heistilskuddet.

3.2.2 Kommunikasjon og formidling

Husbanken markedsfører ordningen ovenfor heisbransjen, borettslag/sameier og boligbyggelag via blant annet konferanser, nyhetsbrev og nettsider. Husbanken har et særlig samarbeid med NBBL, og har startet et eget heisnettverk og utarbeidet felles brosjyrer. Dette har blitt til ved hjelp av midler fra Husbankens kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet (post 77). Antall tilskuddsøknadene til ordningen har økt eksponentielt i løpet av de siste fire årene, og gjennom intervjuer sier Husbanken at de tar dette som et signal på at tilskuddet er i ferd med å bli mer kjent i målgruppen.

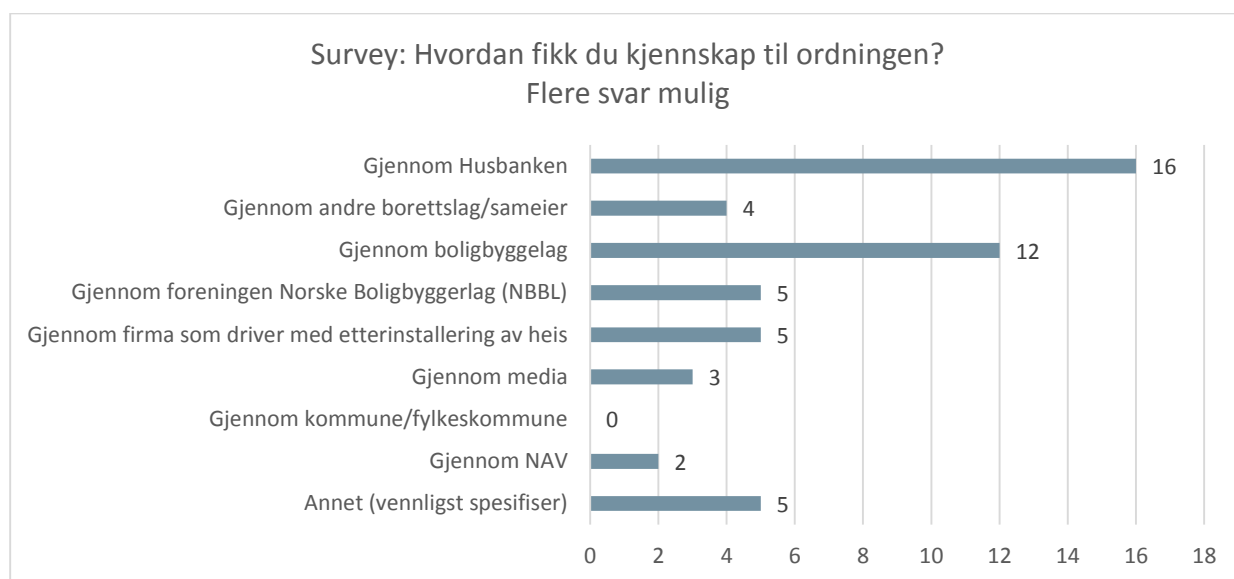
Imidlertid viser funn fra intervjuene at kjennskapen til tilskuddet er lav i visse typer borettslag og sameier. Som vi har vært inne på, gjelder dette særlig blant aktører som ikke nås i like stor grad som andre, som for eksempel andre boligbyggelag som ikke er tilknyttet NBBL og andre frittstående enheter og borettslag. Vi ser også at NAV lokalt og kommunene er lite informert.

Boligbyggelaget vi er tilknyttet [ikke NBBL] er elendige på Husbankens støtteordninger når det gjelder disse tingene. I prosjektet vårt var det jeg som måtte fortelle [boligbyggelaget] hva vi kunne fått til. De kom ikke til meg, jeg måtte si til dem. (...) Der tror jeg at Husbanken har en jobb å gjøre i å informere skikkelig.

Fra intervju med leder i sameie

Som vi ser av neste figur, oppgir hovedvekten av de spurte respondentene at de har fått kjennskap til ordningen gjennom Husbanken selv eller gjennom et boligbyggelag. Dette støttes gjennom funn fra intervjuer, som viser at heisprosjektene i stor grad blir drevet frem av lokale boligbyggelag og NBBL. Disse aktørene er godt kjent med tilskuddsordningen, og fungerer som informasjonsspredere gjennom sine nettverk.

Figur 12: Kjennskap til ordningen



Kilde: Oxford Research / Survey

3.2.3 Samordning med andre tilskudd og aktører

Andre tilskudd internt i Husbanken

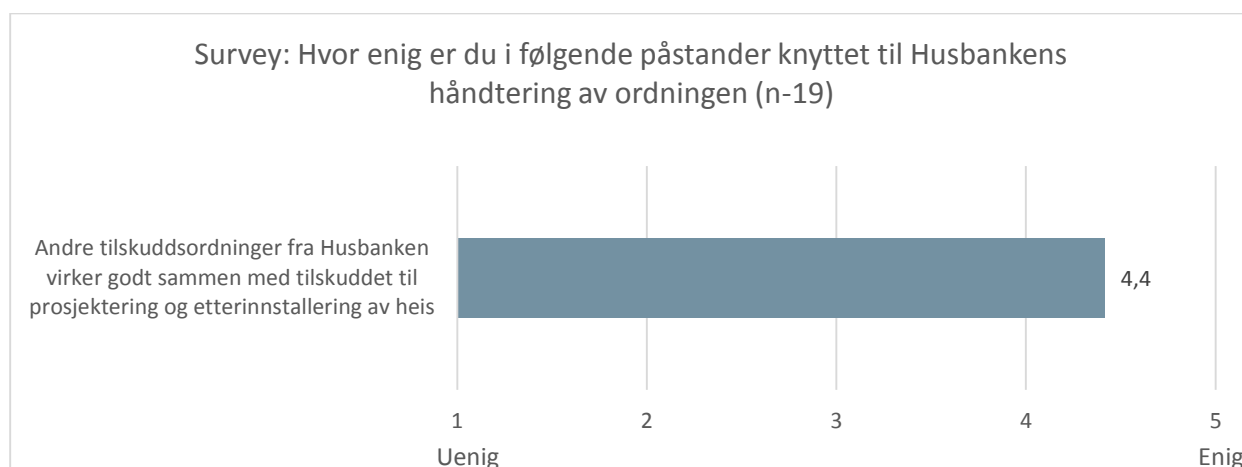
Husbanken er også opptatt av å avdekke hvilken betydning andre tilskuddsordninger har å si for gjennomføring av heisprosjekter. Her er det særlig grunnlån, tilskudd til tilstandsvurdering og tilskudd til kompetanseheving som er interessante.

En betydelig andel av informantene oppgir grunnlån som finansieringskilde i tillegg til tilskudd til etterinstallering av heis. De øvrige informantene oppgir at de benytter seg av lån fra private banker. Grunnlån fra Husbanken spiller altså en særlig viktig rolle sammen med tilskudd til etterinstallering av heis. Stortinget bevilger hvert år en utlånsramme til Husbanken. Denne rammen fordeles på de ulike låneordningene. Søknader om grunnlån til oppføring eller oppgradering behandles i henhold til gjeldende prioriteringsregler beskrevet i Veileder til Husbankens grunnlån. Når lånerammen til dette formålet er brukt opp, vil Husbanken måtte avslå også tilskuddssøknader som ellers oppfyller kravene.¹¹

I neste figur ser vi at respondentene i stor til svært stor grad er enige i at andre ordninger fra Husbanken fungerer godt sammen med tilskuddet til prosjektering og etterinstallering.

¹¹ Fra veileder: Grunnlån skal bidra til å fremme viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, fremskaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Lånet skal bidra til å oppnå boligpolitiske målsetninger som ellers ikke vil bli oppnådd.

Figur 13: Andre tilskuddsordninger fra Husbanken virker godt sammen



Kilde: Oxford Research / Survey

Borettslag og sameier med seks eller flere enheter kan søke om tilskudd til tilstandsvurdering av bygningen. Vurderingen kartlegger byggets kvaliteter, skal se på behov for vedlikehold, og mulighet for oppgradering. Dette særlig med tanke på universell utforming og redusert energiforbruk.

Når det gjelder tilskudd til tilstandsvurdering, viser funn fra intervjuene at dette tilskuddet i noen tilfeller er en utløsende årsak til at sameiet eller borettslaget går videre med installering av heis. Det er imidlertid ofte bare de aller største (i form av boenheter og totalkostnad) heisprosjektene som har søkt om tilstandsvurdering i forkant av en etterinstallering.

Videre viser våre funn at tilstandsvurderingen i de tilfellene den gjennomføres, ofte fører til at sameiet eller borettslaget velger å gjennomføre ytterligere vedlikehold og/eller utbedringer parallelt med å installere heis. Flere fremhever det å ha konkret informasjon om tilstanden i sin bygning som sentralt. For eksempel hender det at det avdekkes vedlikeholdsetterslep eller feil ved bygningen, som sameiene og borettslagene benytter seg av muligheten til å rette opp når byggingen først skal være en byggeplass for en periode. Med andre ord ser det ut til at tilskudd til tilstandsvurdering bidrar til at borettslag og sameier gjør flere investeringer enn de ellers ville ha gjort.

Tilskuddsordningen kan også ses i sammenheng med Husbankens tilskudd til kompetanseheving. Tilskudd til kompetanseheving har som formål å heve kompetansen om heis i det enkelte området/kommunen eller boligbyggelaget. For eksempel har NBBL mottatt kompetanstillskudd til gjennomføringen av tre nettverkssamlinger for boligbyggelag med interesse for etterinstallering av heis. Målet med samlingene er å legge til rette for at ledere av planlagte prosjekter innen etterinstallering av heis skal kunne høste erfaringer fra andre som har gjennomført, eller er i gang med, tilsvarende heisprosjekt og motivere dem til videre innsats. Gjennom de kvalitative intervjuene som er gjennomført, finner vi at Husbanken ofte bruker dette tilskuddet strategisk sammen med heistilskuddet. Indikasjonene tyder på at disse ordningene fungerer særlig godt sammen.

Tilskudd og støtte fra andre aktører

Evalueringen har også sett på hvordan tilskuddet til etterinstallering fungerer sammen med andre tilskudd utenfor Husbanken, og hvordan samarbeidet med andre aktører foregår. Her er det særlig NAV og kommuner som er aktuelle.

Hvis det er beboere i oppgangen som har behov for trappeheis, eller kan få behov de nærmeste årene, kan NAV yte tilskuddsmidler tilsvarende kostnader for en trappeheis (NAV Hjelpemidler og tilrettelegging sin forsøksordning: «Tilskudd til tilrettelegging av bolig i stedet for hjelpemiddel»). Øvrige kostnader kan eksempelvis dekkes med grunnlån fra Husbanken. Husbanken og NBBL ønsker at flere som får støtte via NAV skal søke Husbanken også slik at de får et bedre og mer varig heistilbud enn trappeheis, og slik at boligen blir bedre tilpasset på lengre sikt. Trappeheis er et rettighetsbasert tiltak, og vil derfor alltid bli innvilget om personen i oppgangen har behov. Det blir ofte ikke installert på grunn av krav om min. 1100mm passasjebredde i felles trappeoppgang.

Det synes å være lite utstrakt blant heisprosjektene å benytte seg av muligheten til finansiering gjennom NAV. For de få heisprosjektene som søker om og får støtte, er støtten heller ikke avgjørende for at heisen installeres. Dette er mye grunnet størrelsen å gjøre.

Videre viser funn fra intervjuene at tilskudd til etterinstallering av heis og NAVs finansieringsordning ikke i stor nok grad virker god nok sammen.

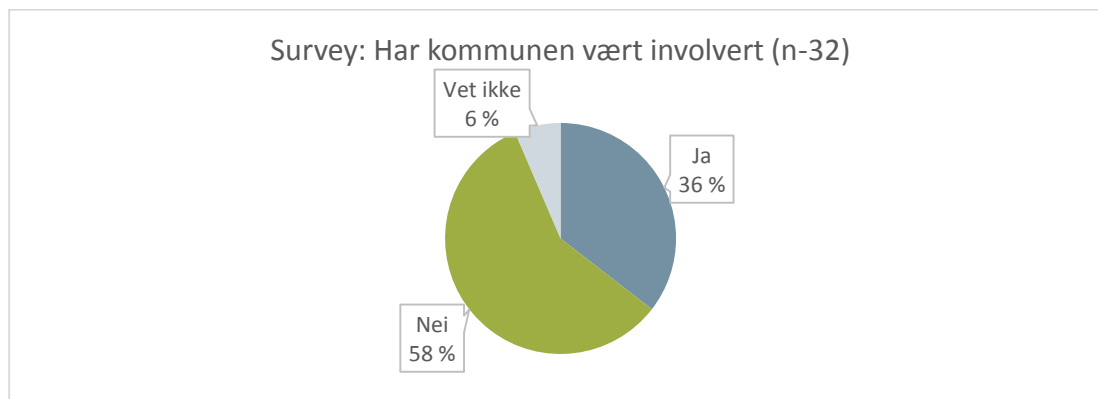
- For eksempel er det noen informanter som påpeker at NAV-tilskuddet krever at man har en faktisk behovsprøvd kvalifisert søker, mens sameiet ved å bygge heis forsøker å forebygge at de eldre skal måtte søke om hjelp. Mens Husbankens ordninger er basert på økonomisk og funksjonell behovsprøving, er folketrygdens ordninger rettighetsbaserte. Hjelpemiddelsentralen låner ut hjelpemidler (som trappeheis eller løfteplattform) gratis så lenge brukeren har behov. Et oppsplittet finansieringsansvar, mange aktører å forholde seg til og mangel på koordinering og oppfølging er problemområder ved boligtilpasning som det ofte pekes på.
- Videre viser intervjuene som er gjennomført at NAV-kontorene i liten grad er kjent med prøveordningen med tilrettelegging av trappeheis, og at det er enda færre som har hørt om Husbankens etterinstallering av heis. Trolig skyldes noe størrelsen på NAV som organisasjon.

Videre er det også interessant å vite hvorvidt det i tilknytning til heisprosjektene har vært kontakt mellom borettslag/sameie og kommunen de bor i. Intervjuene som er gjennomført viser at dette i liten grad er tilfelle. Også surveyen bekrefter dette, i neste figur ser vi at kommunen har vært involvert i 36 prosent av tilfellene.

Kontakten har i hovedsak dreid seg om byggesøknaden. Enkelte større prosjekter har ikke kontakt med kommunen i det hele tatt, da byggesøknaden håndteres av et arkitektkontor. Intervjuene som er gjennomført viser at den kommunale involveringen er noe svak, og kjennskapen til ordningen er begrenset i kommuner. Intervjuene viser flere eksempler på at borettslag eller sameier som har søkt om tilskudd til etterinstallering ofte møter liten forståelse hos kommunen for viktigheten av å etterinstallere heis. Flere oppgir at de særlig støtte på utfordringer i forbindelse med byggesøknaden, da kom-

munen viste liten fleksibilitet og i liten grad er kjent med tilskuddsordningen og formålet med denne. Intervjuene viser også at flere kommuner som i utgangspunktet var skeptiske ble overbevist etter noen runder med god informasjon.

Figur 14: Har kommunen vært involvert



Kilde: Oxford Research / Survey

Imidlertid er man i enkelte kommuner opptatt av etterinstallering av heis og bevisste på å tilrettelegge boligmassen. I intervjuene har det framkommet eksempler der Helse- og omsorgsetaten i kommunen har uttrykt tydelig ønske om at boligbyggelag og byggherrer skal montere flere heiser i borettslag, og på den måten fungert som en pådriver. I slike tilfeller har kommunens initiativ hatt stor betydning for det enkelte heisprosjektet. Merk dog at dette er unntaket heller enn regelen.

3.3 MÅLOPPNÅELSE OG RESULTAT

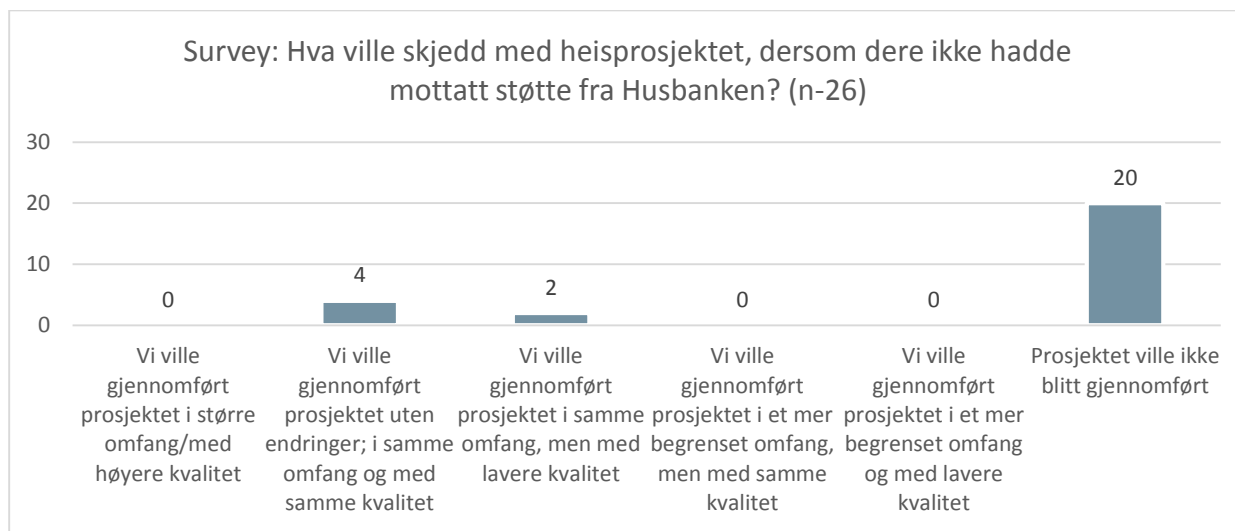
3.3.1 Utløsende effekt (addisjonalitet)

For at innsatsen gjennom Husbanken skal kunne legitimeres, er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning at midlene bidrar til å realisere heisprosjekter som ellers ikke ville ha blitt realisert. Tilskuddet skal ikke bare bidra til at personer med behov for tilpasset bolig får nødvendig finansiering til å tilpasse sin bolig, men også til å øke tilgjengeligheten i boligmassen. Dersom en lykkes med dette, er en i stor grad med på å legge til rette for at innbyggerne kan bo hjemme lengre.

Tilskuddsordningen ser ut til å ha en utløsende effekt. Hovedvekten av informantene oppgir at deres sameie eller borettslag ikke ville ha gjennomført en heisinstallering uten at de hadde fått støtte fra Husbanken. Dette støttes av surveyen, illustrert i neste figur. Nær samtlige respondenter har svart at heisinstallasjonen ikke ville blitt gjennomført dersom de ikke hadde mottatt støtte fra Husbanken.

Dette gir tydelige indikasjoner på at tilskuddet har ført til at flere har tilpasset egen bolig, og dermed en bedre tilrettelagt boligmasse.

Figur 15: Hva ville skjedd dersom dere ikke hadde mottatt støtte fra Husbanken



Kilde: Oxford Research / Survey

3.3.2 Resultater

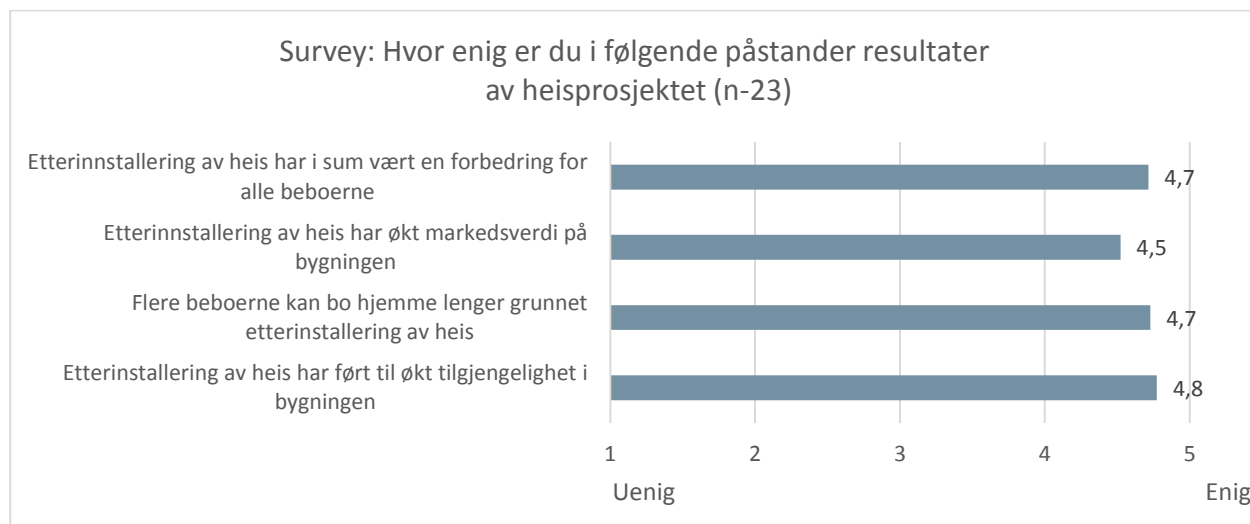
Alt i alt, er styret og beboerne i stor grad fornøyd med at de søkte og gjennomførte heisinstalleringen. Gjennom intervjuene finner vi at flere opplever økt tilgjengelighet og at flere beboere kan bo hjemme lengre enn de ellers ville ha gjort. Dette støttes også gjennom surveyen (se neste figur), hvor nær samtlige respondenter har sagt seg svært enig i dette.

Intervjuene gir også enkelte indikasjoner på at etterinstalleringen av heis også bidrar til noe økt markedsverdi på bygningen. Intervjuene gir imidlertid ikke noe entydig svar på dette.

Det som er tydelig er at etterinstalleringen nesten alltid ser ut til å gi en økning i felleskostnadene for borettslaget eller sameiet. Imidlertid svarer respondentene at denne økningen oftest er marginal eller akseptabel. Ingen mener at økningen har vært for høy.

Det ser ikke nødvendigvis ut til å være slik at alderssammensetningen i bygget endrer seg etter at heis ble installert. Noen få respondenter og informanter mener at andelen eldre har økt etter installeringen, men hovedvekten mener at alderssammensetningen ikke har endret seg. Trolig er dette rett og slett er for tidlig å si noe om, og svarene må derfor tolkes med forsiktighet.

Figur 16: Hvor enig er du i følgende påstander om resultater av heisprosjektet



Kilde: Oxford Research / Survey

3.4 HEISTILSKUDD I TO UTVALGTE KOMMUNER

Vi vet fra før at bistand fra kommuner kan spille en avgjørende rolle for at sameier og borettslag velger å etterinstallere heis. Vi har derfor valgt å gjennomføre to casestudier, der vi har fulgt særlig opp to kommuner hvor det er mange borettslag eller sameier som har mottatt tilskudd til installering. Nærmere bestemt ønsker vi å vite mer om hvordan kommunen samarbeider med Husbanken vedrørende tilrettelegging av eksisterende boligmasse, og hvilke resultater man ser så langt av å tilrettelegge boligmassen. Er det slik at man ser eksempler på at flere eldre blir boende hjemme fremfor å havne på sykehjem?

3.4.1 Larvik kommune

I løpet av 2015 og 2016 har to borettslag i Larvik mottatt tilskudd til installering av heis; Skreppestad 16C og Jegers Borettslag (begge tilknyttet Larvik Boligbyggelag, LABO).

Boligbyggelaget har spilt en aktiv rolle som pådriver i forhold til etterinstallering av heis. LABO har bidratt med informasjon om mulighetene for etterinstallering av heis i forkant. De har bistått med prosjektering og utredning og med informasjonsarbeid underveis, overfor styrer og beboere. Planprosessene har ofte gått over flere år, med en del hindringer og motstand.

I politiske dokumenter og planverk referer kommunen til Husbankens tilskuddsordning i sin egen boligstrategiplan fra 2014.

”Tilskudd til heis kan gis til eiere av eksisterende boligeiendommer med minst tre etasjer. Det kan gis tilskudd til konsulentbistand til prosjektering av heis og kostnadsoverslag for installering av heis samt tilskudd til installering av heis.”

Larvik kommunes boligstrategiplan for 2014, s. 22

Videre heter det i Handlingsplan for fremtidens helse- og omsorgstjenester «Fokusområde: Bærekraftige tjenester – omsorg og bolig» at det er viktig at den enkelte innbygger planlegger sin egen bo-situasjon, både med tanke på alderdommen, men også med bakgrunn i kjent funksjonssvikt. «Larvikssamfunnet må ha fokus på, og tilrettelegge for nye boformer», heter det i handlingsplanen, og kommunen oppfordrer befolkningen til å i større grad planlegge nye boformer for et aktivt og selvstendig liv. «Larvik kommune vil innrette tjenestene for å bidra til at innbyggerne kan bo hjemme så lenge som mulig, basisen i helseomsorgstjenestene er tjenester i eget hjem. Dette innebærer en styrkning av tverrfaglige tjenester i hjemmet der hverdagsmestring er grunnlaget for all tjenesteyting. (...) Når flere tilbud kan gis i eget hjem (opprinnelig hjem eller omsorgsbolig) vil flere klare seg lenger i egen bolig. Boliger må være fysisk tilrettelagt slik at beboere etter behov skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg. Utbygging av tilfredsstillende boligalternativ kan redusere behovet for sykehjemsplasser,» heter det videre.

I kommunens boligsosiale Handlingsprogram for perioden 2015-2020 er heistilskuddet også nevnt som et eget satsingsområde under Tiltak 5.4: ”I Larvik skal innbyggerne kunne bo lenge i egen bolig dersom de ønsker det. I Larvik er det et satsningsområde å installere heis i eldre borettslag.”

I intervjuer med kommunen oppgir kommunen at de er svært opptatt av å møte behovet for omsorgsboliger gjennom bedre tilrettelegging. ”Her er heis et viktig virkemiddel”, sier informanten. Av virkemidler benytter kommunen seg også av tilskudd til tilpasning og startlån. Noen ganger oppfordrer de også borettslag til å etterinstallere heis.

Kommunen mener selv at de ikke har kommet langt nok i å involvere de ulike seksjonene, og har nylig ansatt en egen person på byggesaksavdelingen som skal gi råd og veiledning for boligplanlegging knyttet til livsløpsstandard og nærmiljø, og veilede for å få folk til å tilrettelegge boligen sin:

”Vi synes dette [heistilskuddet og etterinstallering av heis] er veldig bra.. Plan og byggesaksavdelingen kan gjøre litt dispensasjoner, for vi ser verdien, og da kan beboerne bo der mye lengre (...) vi har også et tett samarbeid med Larvik Boligbyggelag ”

Fra intervju med ansatt i Larvik kommune

Utover dette er kommunen positiv til tilskuddsordningen, og mener at de samarbeider godt med Husbanken.

Så, er det slik at kommunen har merket noe til at man har etterinstallert heis gjennom nedgang i behov for tilrettelagt bolig, omsorgsbolig eller institusjonsplass? På spørsmål svarer kommunen at de ikke har sett noen større endring totalt sett, men at de har lagt merke til at de ikke har hatt noen søkere på tilrettelegging fra de bygningene hvor det har blitt etterinstallert heis. Dette ser kommunen på som en positiv utvikling.

3.4.2 Årdal kommune

I 2013 ble det gjennomført et pilotprosjekt i Årdal, hvor det ble ettermontert 16 heiser i to borettslag. Årdal boligbyggelag (ÅBBL) var og er en aktiv pådriver for å få ettermontert heis i eldre boligblokker i kommunen. ÅBBL fikk forprosjektmidler fra Husbanken til å drive arbeidet med å utrede og utvikle ulike løsningsmodeller. I ettertid er det samme konseptet overført til flere andre borettslag i Årdal.

Kommunen har, som Larvik, en høy grad av lavblokker. Kommunen har også en utfordrende demografi med få unge og mange eldre.

Videre har kommunen selv nylig vedtatt en ny kommuneplan, hvor etterinstallering av heis er et eget virkemiddel. I kommunens Bustadsosial handlingsplan for 2016-2020 beskriver kommunen er ÅBBL (Årdal boligbyggelag) som en viktig samarbeidspartner i den situasjonen kommunen nå står ovenfor:

«Årdal kommune har ein større andel av bustadar i burettslag enn kommunar ein kan samanlikne seg med. Det er i kommunen totalt 30 burettslag med tilsaman 766 leilegheiter, 196 av desse har tilgang til heis. Dette gjer ÅBBL til ein viktig samarbeidspart for kommunen framover med tanke på utvikling av bustadar for personar i målgruppene denne planen tek føre seg. Kommunen har og hatt samarbeid med andre private bustadutviklarar der det har vore teke initiativ frå utviklar om dette. Det er ynskje om eit tettare og meir systematisk samarbeid også med desse i planperioden.»

Bustadsosial handlingsplan for Årdal kommune s. 7

Også Årdal kommune beskriver erfaringene fra med heistilskudd fra Husbanken som utelukkende positive. Kommunen oppgir også at det har gitt resultater, og informanter mener at kommunen har fått færre søknader på tilpasset bolig i den delen av kommunen der det ble installert heiser. Med dette menes at beboerne i disse delene av kommunen ikke har behov å flytte til tilpasset bolig ettersom deres egen bolig nå er tilrettelagt. Kommunen har i utgangspunktet svært få institusjonsplasser, og har ikke sett noen endring i søkertallet her. De har imidlertid sett at flere beboere har blitt boende hjemme lengre, og har fem konkrete eksempler på beboere som har fått heis og deretter noen år senere søkt om Husbankens tilskudd til tilpasning av egen leilighet for å bli boende. Kommunen er veldig fornøyd fordi de har tilpassede boliger å spille på dersom det kommer noen med behov for dette.

«Mange blokker i ÅBBL har fått installert heis, bustadane er utforma på ein slik måte at dei kan tilretteleggjast til tilnærma livsløpsstandard. I sum bidreg dette til at behovet for flytting til tilpassa bustad vert redusert.»

Bustadsosial handlingsplan for Årdal kommune s. 12

Årdal kommune er imidlertid en noe atypisk kommune. Årdal var i sin tid involvert i et forprosjekt i regi av Husbanken, som skulle se nærmere på etterinstallering av heis.

”Vi fikk prosjektmidler av Husbanken som gjorde at vi i kommunen kunne fristille litt ressurser. De brukte vi på å kartlegge hvem som bor i hvilke blokker, og alderssammensetning, og hvem som har hjelp og tjenester fra kommunen. Deretter brukte vi dette til å analysere hvilke behov vi trodde de kom til å ha i fremtiden”

Fra intervju med informant i Årdal kommune om forprosjektet

Også i ettertid har kommunen hatt informasjonsmøter med borettslagene og oppfordret til etterinstallering av heis der behovet har vært størst.

Siden forprosjektet har kommunen sett en smitteeffekt, og kommunen opplever nå at borettslagene selv har tatt initiativ til å søke om tilskudd til etterinstallering av heis.

”Det er for tidlig å snakke om noen effekt. Men kort oppsummert, så sier ergoterapauten vår at det i allefall er fem institusjonsplasser spart på at vi har tilrettelagt ved å etterinstallere heis og bygd om bad og leilighet til tilnærma livsløpsleiligheter, slik at folk kan bo der lenger. Noen har fått utbedringstilskudd, andre betalt selv. Om ikke vi hadde gjort det, hadde vi altså hatt flere søkere på omsorgsboliger”

Fra intervju med informant i Årdal kommune

3.5 OXFORD RESEARCHS VURDERING

God søknadsbehandling

Tilskuddsordningen fungerer godt og etter hensikten. Overordnet sett fremstår det som om Husbankens forvaltning gir god utnyttelse av midlene. Søknadsprosessen fungerer godt, og saksbehandlerne får gode skussmål blant aktørene som har befatning med ordningen.

Bidrar til en bedre tilrettelagt boligmasse

Tilskuddsordningen har en stor grad av utløsende effekt. Dette betyr at tilskuddet fører til at flere har tilpasset bygningen sin enn de ville ha gjort om tilskuddet ikke hadde eksistert. Det er Oxford Researchs vurdering at tilskuddet overordnet sett bidrar til en bedre tilrettelagt boligmasse, og har høy grad av måloppnåelse.

Ved vurdering av tilskuddsandelens størrelse for å oppnå en utløsende effekt, er det flere momenter som må hensyntas. Terskelen som må til for å «utløse» en heisinstallering er trolig ulik fra borettslag til borettslag. Blant annet vil antakelig borettslag og sameier med god økonomi ha større evne (og muligens vilje) til å investere av egne midler, noe som da innebærer at tilskuddsandelen antakelig kunne vært lavere, men likevel utløsende. Terskelen vil også ha sammenheng med hvorvidt privatpersonene kan forvente å selge boligen sin med fortjeneste, altså om boligmarkedet gir uttelling for denne typen investeringer. Videre vil tilskuddsandelen og terskelen for denne nok også ha med hvor mange boenheter som kan dele investeringskostnaden. Uten at det har vært rom for grundige økonomiske analyser av dette forholdet, vil Oxford Research anbefale at Husbanken gjør en vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig og mulig innenfor de rammene man per i dag har for drift av tilskuddet, å innhente ytterligere informasjon fra det enkelte borettslag i søknadsprosessen. På denne måten vil man kunne gjøre en vurdering av om det er mulig å i større grad differensiere tilskuddsandelen basert på ulike forhold ved de ulike søknadene. Dette vil potensielt gjøre at man beholder den utløsende faktoren og samtidig oppfylle målsettingene ved tilskuddet i enda større grad.

Det er trolig nødvendig at tilskuddsandelen fortsatt ligger høyt for prosjekter hvor beboerne har særlig store behov og kostnaden per boenheter er høy. Følgelig kan andelen trolig senkes noe i større prosjekter med mange boenheter der kostnaden per enhet er lavere.

Tøffere prioriteringer i fremtiden

Tilskuddsmottakerne ser ut til å være sameier og borettslag hvor majoriteten av beboerne er eldre, altså den målgruppen som potensielt kan gi kostnadsbesparelse for storsamfunnet ved at de blir boende lengre hjemme. Oxford Researchs vurdering er derfor at tilskuddsordningen ser ut til å treffe den målgruppen som bidrar til at tilskuddet oppnår sine mål og som gir best utnyttelse av ressursene.

Husbanken har frem til nå i liten grad måttet prioritere mellom søknadene. Utviklingen til nå og forventningene er imidlertid at antallet søknader vil fortsette å stige. Dette betyr at det i fremtiden vil være behov for tydeligere tildelingskriterier og en spissing av tilskuddsordningens formål for å opprettholde graden av måloppnåelse. Det er evaluators vurdering at tilskuddsordningen bør forsterke fokuset på å treffe den delen av befolkningen som har størst *behov* for tilpasset bolig. Med dette mener vi at tilskuddet ikke bare må søke å treffe den eldre delen av befolkningen, men mer spesifikt den delen som er eldre og har nedsatt funksjonsevne. Blant annet kan et innspill være at Husbanken i forbindelse med søknadsprosessen samler inn informasjon om aldersfordeling og funksjonsevne hos beboerne i borettslaget/sameiet. Et annet innspill kan være at en tettere dialog og kopling med kommunene som har god oversikt demografien og boligsituasjonen i den gitte kommune kan gi nyttig informasjon inn i søknadsbehandlingen.

Skjev geografisk tildeling sett opp mot behov

Fra enkelte deler av landet har det aldri vært søkt om tilskudd til hverken prosjektering eller etterinstallering og enkelte fylker har mottatt betydelig mer i antall tilskuddskroner sammenlignet med andre fylker. Trolig skyldes dette at Husbanken har vært mer opptatt av å formidle kunnskap om tilskuddet i enkelte regioner enn andre. Etter Oxford Researchs vurdering er den geografiske tildelingen for skjev sett i sammenheng med hvor behovet synes å være størst i boligmassen. Evaluator mener at Husbanken i større grad bør ta hensyn til boligmassens sammensetning i tildelingene, og gjøre tilskuddsordningen bedre kjent. Samtidig understreker vi at utbredelsen av boligmassen som er relevant for tilskuddet ikke alene bør være retningsgivende for hvordan tilskuddet fordeles; relatert til forrige avsnitt er det *behovet* som bør tillegges størst vekt.

Varierende kjennskap til ordningen

Kjennskapen til ordningen er begrenset i boligbyggelag som ikke er tilknyttet NBBL og i uorganiserte borettslag og sameier, noe som gjenspeiles i få tilskuddssøknader fra disse. Oxford Research anbefaler Husbanken å gjøre en større innsats for å nå ut til disse. Evaluator oppfordrer også til å skue hen til arbeidet som gjøres på feltet i Finland, hvordan Regjeringen har lovpålagt kommunene å involvere seg i å tilrettelegge for flere etterinstalleringer.

Lav grad av samordning med finansiering fra NAV

Samordningen mellom tilskuddsordningen og finansieringsordninger fra NAV er lav. Trolig skyldes dette at kjennskapen til ordningen er begrenset i kommuner og ved lokale NAV-kontor. Konsekvensen er at søkere som har fått tilskudd sliter med å få gjennomslag på byggesøknad og i liten grad kan kombinere tilskuddet med en eventuell finansiering fra NAV.

4. Økonomiske effekter av gjennomføring av heisprosjekter

Mens fokus i det foregående primært har vært rettet mot ulike aspekter knyttet til selve tilskuddsordningene, vil vi i det etterfølgende se på mulige økonomiske effekter av å etterinstallere heis. Vi antar et samfunnsøkonomisk perspektiv, der også virkninger utover de rent privatøkonomiske blir hensyntatt. Hvordan borettslag og sameier vurderer effekten av tilskuddet er blant annet omtalt i kapittel 1. Imidlertid kan installering av heis ha konsekvenser også for andre aktører enn boligeier og beboerne selv, blant annet fordi det genereres eksterne virkninger som fra et samfunnsmessig ståsted er relevant og viktig å få kartlagt. Vi vil identifisere, kartlegge og systematisere samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkninger knyttet til etterinstallering av heis. Til sist vil vi med utgangspunkt i to konkrete etterinstalleringsprosjekter i en av de to case-kommunene foreta en enkel samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse.

4.1 MULIGE VIRKNINGER AV Å ETTERINSTALLERE HEIS

Virkningene av tiltaket etterinstallering av heis kan være mange og sammensatte, og fordeler og ulemper ved tiltaket kan tilfalle ulike aktører. I utgangspunktet vil kostnader knyttet til investering, vedlikehold og drift av heis belastes boligeier. Dersom boligbygget leies ut, vil huseier måtte vurdere hvorvidt de økte kostnadene vil kunne dekkes inn gjennom økning i husleie, og over hvilken tidshorisont. Hvis huseier også selv bor i boligen, vil nyttegevinst samt potensiell verdiøkning på bolig som følge av heis, bli vurdert i lys av kostnadene. At det eksisterer heis vil ventelig øke attraktiviteten til boligen, og dermed også markedsverdi for leiligheter lokalisert over bakkeplan. En studie av Medby (2009) viser da også at heis gir en verdistigning som uttrykt ved omsetningspris i boligmarkedet.

Rasjonelle økonomiske aktører vil velge å etterinstallere heis dersom de vurderer det som privatøkonomisk lønnsomt. En rasjonell boligkjøper og -eier med en lang tidshorisont, vil i vurdering av nyttegevinster hensynta sannsynligheten for at helsetilstand kan endres og med det også behovet for tiltak som bedrer tilgjengelighet til bolig.

Under antakelse om perfekt fungerende markeder med symmetrisk informasjon og fravær av eksternaliteter, vil de økonomisk lønnsomme beslutninger som den enkelte huseier treffer også være lønnsomme sett fra samfunnets ståsted.¹² Antakelsen om perfekt fungerende markeder holder imidlertid ikke. Det vil være en rekke forhold som bidrar til at det som er privatøkonomisk lønnsomt ikke nødvendigvis reflekterer det som er fordelaktig for samfunnet som helhet. Prisene i boligmarkedet vil ikke nødvendigvis fullt ut reflekterer betalingsvillighet for heis. Typisk vil potensielle nyttegevinster av heis kunne komme først mange år etter at heis er installert og mens en i en privatøkonomisk analyse vil kunne anta en kort tidshorisont, vil en i samfunnsøkonomisk betraktning av lønnsomhet anta en lengre tidshorisont. I beslutning om å etterinstallere heis, kan det være problemer knyttet til incentiver til å avsløre betalingsvillighet, ettersom heis kan ha karakter av et lokalt felles-

¹² Vi ignorerer fordelingsmessige aspekter.

gode: det kan være vanskelig (eller veldig dyrt) å ekskludere beboere og besøkende fra å benytte heisen når den først er installert. Den enkelte beboer vil følgelig ha incentiver til å underslå sin sanne betalingsvillighet for installering av heis dersom det er en direkte sammenheng mellom oppgitt betalingsvillighet og deres faktiske økonomiske bidrag til dekning av alle kostnader. Et uregulert marked vil da ikke gi en optimal tilpasning, og det vil bli installert for få heiser. Etterinstallering av heis kan videre generere eksternaliteter eksempelvis i form av reduserte utgifter i kommunal helse- og omsorgssektor. Eksterne virkninger vil ikke bli hensyntatt i boligeiers beregning av lønnsomheten ved å installere heis.

Denne type forhold gjør at det blir en diskrepans mellom privat økonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved heisinstallasjon vil i slike situasjoner være høyere enn den privatøkonomiske lønnsomheten og det vil, sett fra samfunnets ståsted, bli installert for få heiser. Dette kan anføres som argument for å yte økonomisk tilskudd for å stimulere til økt omfang av etterinstallering av heis.

Som nevnt, kan etterinstallering av heis ha konsekvenser for ulike grupper:

- beboerne i boligblokken og besøkende
- eiere av boligblokk
- offentlige tjenestetilbydere: primært kommunal helse- og omsorgssektor, men også spesialisthelsetjenesten (stat) og NAV fylke gjennom Hjelpemiddelsentral

I det etterfølgende vil vi ha fokus på konsekvenser for beboere og offentlige tjenesteytere. Ettersom majoriteten av nordmenn (åtte av ti) eier sin bolig, vil med andre ord gruppen beboere og eiere for enkelthets skyld kunne antas å være sammenfallende.

Vi vil i det etterfølgende kort angi potensielle nytte- og kostnadsvirkninger av å etterinstallere heis. Listen er ikke uttømmende. Vi skiller mellom nyttevirksomheter som vil kunne tilfalle alle som bor i andre etasje eller høyere, nyttevirksomheter som tilfaller beboere med nedsatt bevegelsesevne, samt virkninger som tilfaller samfunnet i stort. For enkelthetsskyld har vi angitt nyttevirksomhet med et pluss-tegn. Jo flere plusstegn, jo sterkere antas virkningen å være.

Tabell 10: Potensielle nyttevirksomheter av å etterinstallere heis.

Virkning	Alle beboere (2. etg. og høyere)	Beboere med redusert mobilitet	
		Individuell	Samfunnsmessig
Økt tilgjengelighet • Uttrykt ved betalingsvillighet og reflektert ved pris i boligmarkedet	+	++	++

• Redusert behov for assistanse /praktisk bistand i hjemmet (innkjøp osv.) • Reduserte utgifter i kommunale og private hjemmbaserte helse og omsorgstjenester • Redusert behov for bistand fra frivilligsektor og familie Sparte utgifter knyttet til kjøp av assistanse (eksempelvis egenandel)		+	++
• Økt livskvalitet • Redusert sosial isolasjon	+	++ ++	+ +
Redusert flytting • Transaksjonskostnader • Individuelle sosiale kostnader knyttet til flytting. Hvis ikke det er tilgang på tilpassede boliger i nærmiljø, må flytte vekk fra kjente omgivelser	+	++ +	
Redusert behov for offentlige botilbud (omsorgsbolig, institusjon)			+
Redusert behov for andre hjelpemidler (trappeheis, etc.)		+	++
Endret behov for hjemmebaserte tjenester (volum og innhold). Dersom flere bor hjemme, må tjenestene ytes der heller enn på institusjon.		+	++
Redusert tidsbruk (bl-a- gangtid) pleie og omsorgstjenester (alt annet like: mindre tidsbruk til og fra bolig). Dog kan dårlig tilrettelagt bolig medføre økt arbeidsbelastning, (tyngre løft, krevende forflytninger av bruker/pasient) og økt tidsbruk. I sum kan ressursbruk øke som følge av dårlig tilrettelagt bolig.		+	++
Reduserte helseutg. i forbindelse med. fallulykker (direkte og indirekte kostnader: redusert selvtillit isolasjon)	+	+	++
Raskere utskrivning fra spesialisthelsetjenesten (til hjem). • Redusert behov for mellomløsninger og redusert behov for å vente på nødvendige tilpasninger i hjem. (Heis kan være en nødvendig men dog ikke en tilstrekkelig betingelse: boligen kan ha en lite funksjonell utforming, det samme kan adkomstområde til bolig. Heis kan også ikke ha nødvendig utforming/størrelse.	+	+	++
Andre typer tids og reisekostnader -besparelser ved assistanse til og fra leilighet (TT)		+	++
Økt sosial inkludering: heis gjør det mulig for personer med bevegelseshemming å bo der og for besøk av personer med redusert bevegelsesevne. .	+	++	+

Kilde: Oxford Research AS

Mange av de nyttevirkningene som er angitt i det ovenstående er vanskelig å kvantifisere og ikke minst verdsette. Ikke-monetære effekter av økt tilgjengelighet til bolig er blant annet økt autonomi og uavhengighet, bedre psykisk helse og økt mulighet til å opprettholde tilknytning til hjem/bosted og nabolag.¹³ Tilgjengelighet til bolig er særlig viktig for eldre ettersom de kan ha redusert evne til å forsere trapper og til å håndtere fysiske utfordringer.

Kostnadseffekter knyttet til etterinstallering av heis er angitt i tabellen under.

Tabell 11: Kostnadseffekter ved å etterinstallere heis

	Alle beboere (2. etg og høyere)	Beboere med redusert mobilitet	
		Individuell	Samfunnsmessig
Investeringskostnader	X	X	
Drifts- og vedlikeholdskostnader	X	X	
Økte boutgifter. For noen vil det kunne medføre behov for bostøtte, evt. at de søker seg til offentlige omsorgsboliger	XX	XX	X
Tilskudd til etterinstallering av heis			X
Skattekostnad ved offentlige tilskuddsordning			X

Kilde: Oxford Research AS

4.1.1 Nytte-kostnadsanalyse av tiltaket etterinstallering av heis

I en nytte-kostnadsanalyse må man anslå nåverdi av både nyttevirkninger og kostnader. I tillegg må man vurdere ikke-prissatte effekter kvalitativt. Dersom netto nåverdi er positiv, vil tiltaket (etterinstallering av heis) være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak innebærer ikke per se at tiltaket skal iverksettes: det kan være andre tiltak som ressursene kan anvendes på og som kan gi en større netto nytte for samfunnet.¹⁴

Hvilke effekter som tillegges vekt i en samfunnsøkonomisk analyse vil avhenge av målsetting med og praktiseringen av tiltaket som vurderes. I praktisering av tilskuddsordning for etterinstallering av heis, er det både et generelt mål om å øke tilgjengelighet i boligmassen, samt et mer spesifikt mål om å legge til rette for personer med behov for tilrettelegging i form av heis. Hvordan en operasjonalise-

¹³ Analyse & Strategi AS mfl. (2011) har gjennomført en verdsettingsstudie blant et utvalg høsten 2011 for ulike tiltak for universell utforming av publikums- og arbeidsbygninger og utemiljø herunder installering av heis (dog ikke i boligbygg).

¹⁴ Netto nåverdi per budsjettkrone kan alternativt brukes som indikator for lønnsomhet.

rer begrepet tilgjengelighet vil ha stor betydning for analysen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å etterinstallere heis. Dersom målet er å installere heis for å sikre full tilgjengelighet for rullestolbrukere, så vil tilskuddets mulighetsrom være mindre enn hvis målet er å installere heis for å øke tilgjengelighet generelt, dvs. også for personer som ikke er avhengig av rullestol men likefullt kan ha behov for tilpasset bolig. Dette skyldes at i deler av dagens eldre boligmasse er det ikke mulig å fullt ut oppfylle dagens krav til universell utforming¹⁵.

Begrensninger i tilfang av data gjør det nødvendig å gjøre en del avgrensninger. Vi vil i det etterfølgende ha fokus på gruppen eldre uten å skille mellom eldre med og uten behov for tilrettelegging. Videre vil vi måtte anvende statistikk for boligblokker som per i dag er uten heis, uten å kunne ta hensyn til hvorvidt det er mulig å etterinstallere en heis, og uten å kunne vurdere om heisen vil muliggjøre full tilgjengelighet for personer med ulike typer bevegelseshemming¹⁶. En heis vil kunne sikre god tilgang til selve boligen, men den vil ikke endre eventuelle fysiske hindringer som gjør det vanskelig å benytte boligens rom.

Vi legger som en premiss at eldre ønsker å bo i egen bolig, og at flytting til kommunal omsorgsbolig eller institusjon er en «nest-best» løsning.¹⁷

4.2 REGNEEKSEMPEL – ETTERINSTALLERING AV HEIS I LARVIK

I det etterfølgende vil vi sette opp et regnestykke der vi synliggjør potensielle nyttevirksomheter og kostnader knyttet til etterinstallering av heis i to ulike borettslag i Larvik kommune: Jegers Borettslag og Skreppestadveien 16C Borettslag. Dernest anslår vi samlet netto nytte-kostnadsvirkning av de to etterinstalleringsprosjektene. Vårt **basisalternativ** er å ikke etterinstallere heis. Vi kunne alternativt hatt et basisalternativ der tilgjengelighetsutfordringer må løses ved installering av trappeheis / løfteplattform. Vi har imidlertid ikke tilgang på informasjon som gjør det mulig å anslå kostnadene ved et slikt alternativ, (hverken mht. enhetspriser og antall aktuelle installasjoner (for eksempel som følge av at det bor flere personer i ulike trappopp ganger og som trenger tilgjengelighetstiltak).

Ikke uventet har vi støtt på utfordringer knyttet til tilfang av data som kan dokumentere alle potensielt relevante konsekvenser av å etterinstallere heis. Det er også slik at det er en rekke virkninger som ikke lett lar seg måle og omsettes i monetære termer. Det er likefullt en rekke interessante momenter som kan kvantifiseres og forhåpentligvis bidra til å kaste lyse over potensielle samfunnsøkonomiske effekter av denne type tiltak. Vi baserer oss på informasjon fra Husbanken om tilskuddsbeløp, antall

¹⁵ I eldre boliger kan det ettersom være utfordringer knyttet til høye dørterskler, trange korridorer, små ytterganger, nivåforskjeller, smale dører, små bad osv.

¹⁶ Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) angir i «Veiledning om tekniske krav til byggverk» at: «Bevegelseshemmede omfatter blant andre rullestolbrukere, mennesker som er avhengige av å gå med krykker eller gåstol, kortvokste, mennesker med revmatisme, hjerteproblemer, nedsatt balanseevne og nedsatt kraft i arm/hånd og bein. Mange, bl.a eldre, kan i tillegg til redusert bevegelsesevne, ha lengre reaksjonstid og redusert syn, hørsel og hukommelse. Det viktigste for bevegelseshemmede er trinnfrihet, korte avstander, slake stigningsforhold, lave rekkehøyder, jevnt underlag, bevisst arealfordeling, samt redusert behov for kraft for betjening av dører, betjeningspanel og lignende.» op.cit. s. 154 i fil: //filgrms1/u01\$/annewe/Downloads/tekniskekrav%20(1).pdf

¹⁷ Brevik og Schmidt (2005) finner i sin undersøkelse av eldres boligpreferanser at 1 av 3 seniorer (53-78 år) ønsker å bli boende hjemme selv om de skulle ha dårlig helse og et stort hjelpebehov. Personer i alderen 60-80 år flytter sjeldnere enn andre aldersgrupper og de fleste ønsker å bli boende selv om helsen svekkes.

heiser og antall boenheter. Videre benytter vi data fra SSB KOSTRA og annen offentlig tilgjengelig statistikk publisert av SSB.

4.2.1 Forutsetninger for analysen:

- Basisalternativet (null-alternativet) for analysen er å ikke gjøre noen tiltak som øker tilgjengeligheten til bolig.
- Analyseperiode: 25 år.
- Kalkulasjonsrente på 4 prosent
- Levetid heis 25 år

Kalkulasjonsrente reflekterer samfunnsøkonomisk alternativkostnad ved å binde ressurser til tiltaket etterinstallering av heis. Vi følger Finansdepartementets anbefaling om en 4 prosent kalkulasjonsrente på prosjekter som har lav eller moderat risiko. Private aktører kan ha en høyere kalkulasjonsrente pga. risikotillegg etc. Levetid på heis er anslått til 25 år, trolig er dette noe lavt.

4.2.2 Kostnader

Borettslagene Jegers og Skreppestadveien 16 C har begge mottatt tilskudd til både prosjektering og etterinstallering av heis. I perioden 2014-16 ble det i de to borettslagene til sammen etterinstallert åtte heiser og totalt 76 leiligheter ble berørt. Antall leiligheter i hver av byggets ulike etasjer, har vi ikke informasjon om. I tabellen under gjengis nøkkelinformasjon om heisinstallasjon i de to borettslagene. I kostnadsanslaget har vi lagt til grunn at tilskudd til prosjektering og installering dekker 50 prosent av kostnadene. Dersom prosjektene reelt sett har kostet mer enn hva som er lagt til grunn for tilskuddet, vil totalkostnadene her være underestimert. Vi har i estimering av kostnader ikke informasjon om borettslagene også har mottatt eventuelle tilskudd fra NAV. Merk at vi ikke har prisjustert beløpene.

Tabell 12: Larvik kommune. Etterinstallering av heis. Tilskudd mottatt fra Husbanken

		Tilskudds- beløp	År	Antall heiser	Antall leiligh- heter	Total kost- nader (an- slag)	Total kost- nad pr heis (anslag)	Total kostnad pr lei- lighet
Jegers Bo- rettslag	Prosjek- tering	100 000	2009			200 000		
	Installe- ring	2 375 000	2014	2	20	4 750 000	2 375 000	237 500
	Installe- ring	3 304 000	2015	2	24	6 608 000	3 304 000	275 333
						Gj.snitt	2 839 500	258 136
						Sum gj.snitt kostnader in- stallering og prosjektering	2 889 500	262 682

Skreppestad 16 C Borettslag	Prosjek- tering	175 000	2015			350 000		
	Installe- ring	7 503 700	2016	4	32	15 007 400	3 751 850	468 981
						Sum gj.snitt kostnader in- stallering og prosjektering	3 839 350	479 919

Kilde: Oxford Research AS / Registerdata fra Husbanken

Gjennomsnittskostnad per etterinstallert heis (inklusive prosjekteringskostnader) i de to borettslage-
ne varierer mellom kr 2,9 millioner og 3,8 millioner. I Skreppestad borettslag er det installert bære-
heis og gjennomsnittskostnad per leilighet i borettslaget er omkring 480 000 kroner. Gjennomsnittlig
kostnad per heis (inkl. prosjekteringskostnader) per leilighet i Jegers borettslag er 263 000 kroner, vi
kjenner ikke til hvilken type heis som er installert her.

Vi vil i det etterfølgende anslå kostnad ved prosjektering og installering av heis som et snitt av kost-
nadene i de to borettslagene sett under ett.

Totale anskaffelseskostnader er 26 365 400 kr for til sammen åtte heiser. Samlede prosjekterings-
kostnader er 550 000 kr.

$$\text{Anskaffelseskostnader og prosjektering} = 26\,365\,400 + 550\,000 = 26\,915\,400 \text{ kroner}$$

Det påløper årlige drifts- og vedlikeholdskostnader samt utgifter til sikkerhetskontroller, vi anslår
dette til 20 000 kroner pr år per heis. Holte et al (2005) anslår at denne type kostnader ligger mellom
20-30 000 kroner pr år, vi har med andre ord lagt inn et lavt anslag her.

Gitt antakelsene angitt ovenfor om analyseperiode, kalkulasjonsrente og levetid for heis får vi en an-
nuitetsfaktor på 15,62. Vi kan nå anslå nåverdi (NV) av totale kostnader for de to borettslagene sett
under ett som:

Nåverdi totale kostnader de to borettslagene sett under ett er følgelig gitt ved: $26\,915\,400 + 2\,499\,533 = 29\,414\,933$ kroner. Dette tilsvarer 387 039 kroner per leilighet (se utregning i neste tabell).

$$NV(\text{drifts- og vedlikeholdskostnader}) = (20\,000 \cdot 8) \cdot 15,62 = 2\,499\,533 \text{ kroner}$$

I tillegg til de ovennevnte kostnader, påløper det også en rekke indirekte kostnader i forbindelse med utredning av behov, samt rådgivning fra fysio- og ergoterapitjenesten i kommunen i tilknytning til tilrettelegging av bolig for en eller flere av beboerne. Videre vil det trolig være kostnader i forbindelse med søknads- og anbudsprosesser. Dette er kostnader som oppstår hos ulike aktører (Husbanken, kommune, hjelpemiddelsentral osv.). I sum innebærer dette at de reelle kostnadene i tilknytning til etterinstallering av heis er høyere. I motsatt retning trekker det at det offentlige som følge av etterinstallering av heis sparer kostnader knyttet til installering av andre typer hjelpemidler (trappeheis og lignende).

4.2.3 Nyttevirkninger

Vi kjenner ikke karakteristika ved beboerne i de to aktuelle borettslagene. Alderssammensetning og husholdningsstørrelse er følgelig ikke kjent. Dette har vi forsøkt å løse ved å anta at beboernes alderssammensetning gjenspeiler observert alderssammensetningen blant de av kommunens innbyggere som bor i bolig uten heis. I henhold til Levekårsundersøkelsen 2011 utført av SSB var det i Larvik totalt 18 252 personer bosatt i bolig uten heis. Aldersfordeling blant disse er gjengitt i tabellen under.

Tabell 13: Ant. personer i Larvik kommune i 2011 etter aldersgruppe i bolig uten heis

Personer i privathusholdninger, etter etasje, heis og alder							
	Antall personer i husholdningen						
Uten heis i bygg pr 2011	0-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-66 år	67-79 år	80 år eller eldre
Andre etasje	72 919	67 051	61 102	47 254	64 167	27 681	16 272
Tredje etasje	24 723	28 055	26 565	17 708	25 972	11 101	5 503
Fjerde etasje eller høyere	15 295	21 751	20 485	12 558	16 592	6 251	2 668
Loft	1 561	2 379	1 829	1 119	1 178	294	156
Totalt	114 498	119 236	109 981	78 639	107 909	45 327	24 599

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2011

Vi kjenner ikke den reelle husholdningsstørrelsen i de to borettslagene, så vi antar at det i snitt er like mange personer som i gjennomsnittshusholdningen i Norge, nemlig 2,2 personer. Trolig er husholdningsstørrelsen noe lavere blant beboere i blokk og noe lavere blant yngre og eldre aldersgrupper, jamfør nasjonal statistikk omtalt innledningsvis. Gitt da at vi antar at aldersfordeling blant beboerne i de to aktuelle borettslagene er som reflektert i tabellen over og at det i hver leilighet bor i snitt 2,2 personer, kan vi anslå følgende aldersfordeling i de to borettslagene:

Tabell 14: Estimert aldersfordeling i de aktuelle borettslagene

Estimert aldersfordeling i de aktuelle borettslagene								
Forutsetning: 2,2 personer per husholdning	Faktisk ant. leiligheter	0-24 år	25-34 år	35-44 år	45-69 år	70-79 år	80 år eller eldre	Totalt antall personer
Skreppestad	32	2	8	13	33	8	6	70
Jegers borettslag	44	3	11	18	45	11	9	97
Totalt	76	5	20	31	79	18	15	167

Kilde: Oxford Research AS

Vi forutsetter at beboerne er som befolkningen i Larvik kommune forøvrig. Det følger av dette at vi antar at forbruk av pleie, omsorgs- og hjemmetjeneste i de ulike aldersgruppene blant beboerne er lik det observerte forbruket blant Larviks innbyggere i 2015. Videre antar vi at sannsynligheten for å komme på institusjon er gitt ved den observerte forekomsten i kommunens befolkning i de aktuelle aldersgrupper.

I det etterfølgende regneeksempel er det med andre ord en underliggende antakelse om at helsetilstanden blant beboerne i disse borettslagene er som blant alle kommunens innbyggere. Dersom det i de aktuelle borettslagene er en opphopning av beboere med god helse relativt til gjennomsnitts innbygger i kommunen, vil vi komme til å overestimere nyttevirksomheter, motsatt dersom beboerne har en dårligere helsetilstand.

Vi forenkler ytterligere ved å anta at etterinstallering av heis ikke vil endre beboernes helsetilstand og følgelig heller ikke deres behov for, eller forbruk av pleie og omsorgstjenester. At heis vil redusere trappegang og dermed at helsegevinst ved det faller bort, ignoreres. Videre ignoreres potensielle nyttevirksomheter av heis gjennom redusert sannsynlighet for å falle i trapp (med de konsekvensene det har for personens helse og det offentlige utgifter til helsetjenester), videre ignoreres mulige positive effekter for helse ved at beboerne lettere kan forflytte seg fra leilighet til utgangsdør og på den måten oppsøke helsebringende aktiviteter (ref. tabell Tabell 10: Potensielle nyttevirksomheter av å etterinstallere heis.).

Vi antar, slik det er gjort i studien utført av SABO/Svenske kommunforbudnet (2004), at etterinstallering av heis muliggjør at eldre kan utsette å flytte til en kommunal institusjon i ett år. Dette impliserer at vi også forutsetter at alle andre betingelser for å kunne bli boende er oppfylt (med andre ord at boligens indre funksjonalitet er eller kan tilpasses behov). Dersom det siste ikke er oppfylt, vil installering av heis *ikke* forhindre at personen må flytte.

Tall for 2015 viser at årlige korrigerte brutto driftsutgifter pr kommunal institusjonsplass i Larvik kommune var kr 1 006 699 per beboer, mens brutto korrigerte driftsutgifter per mottaker av pleie og omsorgstjenester var kr 376 236. Årlig besparelse ved at eldre kan bo i egen bolig i ett år, er da gitt ved differansen på kr 630 463.

Hvis en antar at det blant beboerne i borettslaget er en forekomst av institusjonsopphold lik den som er observert for hele kommunen, kan en anslå forventer besparelse ved at alle disse nå utsetter flytting til institusjon i ett år. Vi vil heretter fokusere på personer 80 år eller eldre. Andel innbyggere i denne aldersgruppen som bor i institusjon var pr 2015 på 11,2 prosent. Potensiell besparelse ved å utsette flytting i institusjon med ett år som følge av etterinstallasjon av heis for denne gruppen er da:

Antall beboere 80 år og eldre * forekomst institusjonsopphold i denne aldersgruppen * besparelse ved å utsette institusjonsopphold med ett år:

$$15 * 11,2\% * 630\,463 \text{ kr} = 1\,059\,178 \text{ kroner}$$

4.2.4 Forutsetning om tidsbesparelser

Kostnader knyttet hjemmebaserte tjenester reflekterer blant annet lønnskostnader og tidsbruk. Vi vil i det etterfølgende prøve å anslå potensielle besparelser knyttet til redusert tidsbruk som følge av heis. I tabellen under gjengis tall fra KOSTRA som viser gjennomsnittlig antall timer som ytes innen hjemmesykepleie og praktisk bistand per uke fordelt på ulike aldersgrupper.

Tabell 15: Gjennomsnitt antall timer til hjemmesykepleie og bistand per uke. Larvik kommune pr 2015.

Gj.snitt antall timer i 2015 til hjemmesykepleie og praktisk bistand per uke					
Aldersgruppe	0-49 år	50-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år eller eldre
Gjennomsnitt antall timer	16,7	10,7	5,2	3,3	3,9

Kilde: KOSTRA, SSB

Som vist i tabellen er gjennomsnittlig vedtakstime per bruker av hjemmesykepleie og hjemmetjenester omkring 3,3 timer i uken for gruppen 80-89 år og 3,9 for aldersgruppen 90 år og eldre. Ettersom vi har fokus på aldersgruppen 80 år og eldre, vil vi basert på ovenstående anta at gjennomsnittlig antall timer i uken er 3,6 for denne gruppen.

I henhold til NHO Service¹⁸, er gjennomsnittlig besøkstid for hjemmesykepleie anslagsvis 0,3 timer, mens den for praktisk bistand er på 1,3 timer per besøk. Effektiv timelønn for hjemmesykepleie er av NHO Service beregnet til kr 829, mens den for praktisk bistand i hjemmet er kr 477, begge per

¹⁸ <http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Statistikk/Omsorg%202012.pdf>

2012. Med en reallønnsøkning på 1,2 prosent tilsvarer dette en effektiv timelønn på kr 896 for hjemmesykepleie og kr 541 for praktisk bistand.

I Larvik kommune er andelen som mottar pleie og omsorgstjenester i aldersgruppen 80+ omkring 42 prosent. Videre er det i denne aldersgruppe en andel på 13,6 prosent som mottar hjemmetjenester. Et grovt anslag på antall besøk for de gjennomsnittlige 3,6 vedtakstimer er da: $[(3,6 \text{ timer}/0,3)*0,42]+(3,6 \text{ timer}/1,3)*0,136 = 5,4$ besøk i uken. Dersom en antar at en heis vil frigjøre ett minutt i gangtid hver gang tjenesteyter kommer til og går fra bruker (det vil si to minutter pr besøk), kan vi anslå kostnadsbesparelsen per uke. Dette er vist i tabellen under.

Tabell 16: Anslag gjennomsnitt antall kroner spart per bruker i aldersgruppen 80 år og eldre, under forutsetning om at heis innebærer to minutter spart pr besøk

	Antall besøk	Timepris	Spart to min per besøk
Antall besøk hjemmesykepleie	5,0	896	151
Antall besøk praktisk bistand	0,4	541	7
Totalt	5,4		158

Kilde: Oxford Research AS

Av dette følger det at dersom man antar at det spares til sammen to minutter per besøk, er besparelsen kr 158 pr uke per bruker. Basert på forbrukstall for Larvik kommune kan en anslå at det totalt sett er 6 brukere av hjemmebaserte tjenester i de to borettslagene. Årlig gir dette en besparelse på $kr\ 158 * 6 \text{ brukere} * 52 \text{ uker} = 49\ 296$ kroner. Dobles antall sparte minutter vil også besparelsene doubles. I prinsippet vil sparte 4 minutter innebære at en hjemmesykepleier får frigitt tid til et nytt hjemmebesøk hos en annen bruker (gitt full kapasitetsutnyttelse).

Vi har til nå fokusert på aldersgruppen 80 år og eldre. Et tilleggsmoment er at også yngre innbygger mottar kommunale hjemmebaserte tjenester. Som det framgår av Tabell 15 mottar yngre årsklasser i Larvik kommune flere antall timer i snitt per uke sammenlignet med de eldre årsklasser. Regneeksempelet med sparte tidskostnader som følge av heis vil også kunne anføres for yngre beboere i blokk. Eventuelle besparelser avhenger selvsagt av forekomst av beboere med behov for denne type tjenester. I Larvik kommune er observert bruk av pleie og omsorgstjenester blant gruppen 0-79 år anslagsvis 3 prosent. For de to borettslagene er det anslått at det samlet sett bor 152 personer i denne aldersgruppen, så et grovt anslag gir at 5 personer i denne aldersgruppen vil motta hjemmebaserte tjenester. Vi er ikke kjent med fordelingen av timer på hjemmesykepleie og praktisk bistand, så vi gjør et enkelt anslag ved å anta at alle tjenestene er i form av praktisk bistand. Hvert besøk er da i snitt på 1,3 timer, som da betyr at for gruppen 0-79 år er det $(10,86 \text{ vedtakstimer}/1,3 \text{ timer} = 8,4$ besøk. Dette er et lavt estimat da antall besøk ved hjemmesykepleie ville vært vesentlig høyere. Grovt anslått vil da tidsbesparelse for beboerne i denne aldergruppen (gitt at deres behov er som observert for alle kommunens innbyggere) innebære en besparelse på $kr\ 8,4 * 2 \text{ minutter} * (\text{timelønn } 541/60 \text{ minutter}) = 151$ kr per uke i sparte tidskostnader. Det følger at vi her antar et lavt estimat både ved å anta at antall besøk er lavt samt at effektiv timelønn er satt til laveste kostnad (kr 541). I løpet av

ett år vil med andre ord samlede verdi på en to-minutts tidsbesparelse per besøk for **alle** aldersgrupper i de to borettslagene være $(158+151)*52 \text{ uker} * 11 \text{ brukere} = 176\,546 \text{ kroner i året}$.

Dette er dog grove anslag og vil måtte gjøres gjenstand for en grundigere analyse enn hva som har vært mulig her.

Vi sammenfatter anslag på nytteeffekter i form av sparte utgifter til institusjonsopphold i ett år, samt sparte tidskostnader for hjemmebaserte tjenester.

Tabell 17: Anslag nåverdi nytteeffekter for etterinstallering av heis i de to borettslagene

	Larvik: begge borettslag	Pr leilighet
Kalkulasjonsrente	4 %	
Tiltakets levetid	25	
Annuitetsfaktor	15,62	
Årlige nytteeffekter i kr	1 059 178	
Årlige nytteeffekter i kr tidsbesparelser	176 546	
Sum årlige nytteeffekter i kr	1 235 724	16 260
NV (Nytte) i kr	19 304 584	254 008

Kilde: Oxford Research AS

Nåverdi av de kvantifiserte nytteeffektene er med andre ord 19,3 millioner kroner og tilsvarer omkring 254 000 per leilighet.

I tillegg til ovennevnte effekter for kommunens budsjetter, kommer det faktum at beboere har en betalingsvillighet for heis. Dette kan gi seg uttrykk i boligmarkedet gjennom at pris på bolig med heis vil utløse en høyere pris enn en identisk bolig uten heis, alt annet like. Betalingsvillighet reflekterer både verdsetting av å ha trappefri adkomst til bolig, samt det som kan kalles opsjonsverdi, nemlig betalingsvillighet for å ha mulighet til å benytte en heis hvis og når en skulle få behov for det (selv om en ikke på beslutningstidspunktet/kjøpstidspunktet har et slikt behov). Medby (2009) har estimert effekten av heis på boligpriser i bydelen Majorstuen og fant at kvadratmeterpris på bolig øker med anslagsvis 5-7 prosent.

Inkludering av beboeres betalingsvillighet for heis som uttrykt gjennom markedspriser, vil nyttevirkinger av etterinstallering av heis øke. Vi har imidlertid innenfor dette oppdragets rammer ikke kunne gjennomføre en analyse av omsetningspriser på boliger i de aktuelle borettslagene før og etter installering av heis. Dette må bli gjenstand for analyse på et senere tidspunkt. Det er verd å merke at verdistingning som følge av installering av heis vil variere mellom områder avhengig av boligmarkedet generelt i det aktuelle området. Ventelig vil verdistingning på boliger i områder med lave boligpriser være lavere relativt til kostnadene knyttet til etterinstallering, sammenlignet med områder med høye boligpriser. Effekten på pris vil også avhenge av i hvilken etasje boligen ligger i.

4.2.5 Netto nåverdi nytte-kostnadsvirkning av etterinstallering av heis.

Vi har i ovenstående anslått nåverdi kostnader knyttet til prosjektering, installering samt drift og vedlikehold av heis. Vi har også kvantifisert noen nytteeffekter av å etterinstallere heis og estimert nåverdi av disse. Netto nåverdi framkommer som differansen mellom disse to, og vil i vårt eksempel med to borettslag i Larvik kommune framkomme som et negativt tall. Nåverdi kostnader er med andre ord høyere enn nåverdi nytteeffekter. Dette er oppsummert i tabellen under. Merk at vi i beregning av netto nåverdi av å etterinstallere heis har tatt hensyn til at det påløper skattekostnader knyttet til finansiering av tilskuddet. Vi anvender Finansdepartementets anbefaling om at det i beregningene setter skattekostnad til 20 øre per krone.

Tabell 18: Netto nåverdi nytte-kostnadsvirkning av etterinstallering

Larvik begge borettslag	Totalt	Pr leilighet
Nåverdi nytte i kr	19 304 584	254 008
Nåverdi kostnader i kr	29 414 933	387 039
Skattekostnad i kr	2 691 540	35 415
Netto nåverdi i kr	-12 801 889	-168 446

Kilde: Oxford Research AS

For hver leilighet innebærer det med andre ord en netto samfunnsøkonomisk kostnad på omkring 168 000 kroner.

Vi har i dette anslaget ikke inkludert eventuell verdistigning uttrykt ved økt markedspris på bolig som følge av etterinstallering av heis. Videre har vi ikke kvantifisert potensiell nytteeffekt som følge av redusert sansynlighet for fallulykker og økt livskvalitet som følge av økt tilgjengelighet til bolig. Kostnad per etterinstallert heis er imidlertid betydelig.¹⁹

4.2.6 Diskusjon

Vi har antatt et basisalternativ der alternativet til å etterinstallere heis er å gjøre ingenting. I realiteten vil typisk alternativet til at det etterinstalleres en heis være at det offentlige må finansiere installasjon av andre tiltak som eksempelvis trappeheis eller løfteplattform for å sikre tilgjengelighet for en eller flere beboere som har fått konstatert behov for denne type hjelpemidler. Holte et al (2005) har anslått kostnadene ved denne type installasjoner til omkring 1/3 av kostnadene ved heis, det vil si et ikke-ubetydelig beløp. På den andre siden gir NAV et midler til installering av heis på kr 200 000 per oppgang dersom det i denne oppgangen bor en person som har krav på trappeheis²⁰. Tilskuddet er-

¹⁹ I et liknende regneeksempel utført av Medby (2006) for et borettslag i Hamar, anslås netto samfunnsøkonomisk kostnad til ca 9.000 kroner per leilighet. I hans regneeksempel er det antatt en investeringskostnad per leilighet på ca kr 103.000, et beløp som er vesentlig lavere enn faktiske investeringskostnader i vårt case.

²⁰<https://www.nav.no/no/Lokalt/Oslo/NAV+Hjelpemiddelsentral+Oslo+og+Akershus/Lokal+informasjon/tilskudd-ved-installering-av-ordin%C3%A6r-heis-i-flerbolighus--437230>

statter et eventuelt tilskudd til trappeheis. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved etterinstallering av heis, er følgelig noe overestimert her siden vi ikke har trukket fra alternativ kostnader knyttet til eksempelvis trappeheis. Vi har videre antatt at etterinstallering av heis vil utsette flytting til institusjon i ett år. Dersom installering av heis muliggjør en utsettelse av institusjonsopphold med mer enn ett år, innebærer dette at nyttevirksomheter vil bli høyere enn det som er angitt i vårt eksempel her.

4.3 FØLSOMHETSANALYSER

Kritisk verdi på de samlede investeringene (inkl. prosjekteringskostnader og skattekostnader) er omkring 15 millioner kroner, tilsvarende omkring 2,1 millioner kroner pr heis. Eksklusive skattekostnad tilsvarer dette 1,9 millioner kroner pr heis. Som vist i foran er installasjons- og prosjekteringskostnadene for den dyreste heisen i de to borettslagene kr 3,8 millioner kroner (båreheis), den laveste kostet i snitt kr 2,9 millioner (begge uten hensyntagen til skattekostnader).

I regneeksempelet over er det gjort en rekke antakelser og forenklinger som vil kunne endre på utfallet mht. om etterinstallering av heis. Vi vil kort drøfte noen av de mest sentrale i det etterfølgende.

4.3.1 Anslag på nytteeffekter

Utfallet av en nytte-kostnadsanalyse er særlig følsomt overfor hvor godt en klarer å anslå nyttevirkningene. Vi har av praktiske grunner foretatt en rekke antakelser som vil påvirke utfallet på verdsetting av nyttegevinster. Vi har ikke eksakte tall for antall beboere i borettslagene, deres aldersfordeling eller informasjon om hvilke etasjer de ulike aldersgruppene bor i boligblokken. Vi har antatt en alderssammensetning i de to borettslagene som gjenspeiler alderssammensetningen som reflektert i kartlegging av kommunens boliger uten heis. Dersom alderssammensetningen faktisk er veldig ulik, eksempelvis ved at det er en opphopning av eldre, vil vi underestimere nytteeffekter i form av tidsbesparelser og utsetting av institusjonsopphold. Motsatt dersom borettslagene i hovedsak har unge (og friske) beboere vil våre anslag overestimere nyttegevinster. Det samme gjelder antakelse om at behovet for hjemmebaserte tjenester blant beboerne i borettslagene er som for befolkningen i kommunen under ett. Dersom beboerne i snitt er friskere enn innbyggerne i gjennomsnitt, vil vi overestimere nytteeffekt av heis.

Vår analyse er enkel og forutsetter at volum og kvalitet på tjenestene som ytes også etter installasjon av heis er lik. En underliggende forutsetning for dette resonnementet er at bolig muliggjør at beboer kan bli boende som direkte følge av økt tilgjengelighet pga. heis. Imidlertid kan det jo være slik at bolig ikke tilfredsstiller krav til universell utforming og at den eldre til tross for at det installeres heis, likevel ikke kan bli boende hjemme, eksempelvis på grunn av dårlig tilpasset bad, kjøkken, med mer.

I forlengelsen av dette kan en anføre at vi i analysen har antatt en husholdningsstørrelse på 2,2 personer. Nasjonale tall viser at det i snitt bor 1,6 personer i blokkleiligheter. Dette drar i retning av at nyttevirkningene i vårt regneeksempel er noe høyere.

Et viktig moment i analysen er effekt knyttet til utsettelse av institusjonsopphold. Effekten av dette avhenger selvsagt av om den kommunen en studerer har en høy eller lav institusjonsdekning. I tilfellet Larvik kommune konstaterer vi at kommunen har en vesentlig lavere andel institusjonsplasser ut-

trykt i % av antall innbyggere i alderen 80 og eldre (16,6) sammenlignet med landsgjennomsnittet (21,2). Dette vil dra i retning av at effekten i form av utsatt institusjonsopphold kan være høyere i kommuner som har et forbruk av institusjonsplasser lik eller høyere enn landsgjennomsnittet. På samme måten kan vi ha underestimert netto-effekt av utsatt institusjonsopphold dersom kommunen har et stort volum av hjemmebaserte tjenester (kanskje som følge av lav institusjonsdekning). Et tilleggsmoment som vi vil nevne, er at dersom det i kommunen er fullt belegg på institusjonsplasser, vil utsettelse av institusjonsopphold med ett (eller flere år) redusere eller utsette behovet for at kommunen investerer i flere nye institusjonsplasser. Gitt fremtidig vekst i antall eldre, vil en videreføring av dekningsgraden på institusjonsplasser pr innbygger 80 år og eldre medføre at kommunen må investere i flere institusjonsplasser, særlig i årene fra 2025. Tilgjengelighetstiltak vil kunne lette på behovet for økt institusjonsutbygging.

Vi har foretatt et grovt anslag av besparelser i form av tidskostnader ved at tjenesteytere har trappefri adkomst til brukere. Vi har antatt en besparelse på to minutter per besøk. Dersom en ikke oppnår en tidsbesparelse, vil dette innebære at nåverdi av kvantifiserte nytte vil bli redusert og med det at netto nåverdi av å etterinstallere heis vil bli enda større.

Dersom en hadde inkludert estimat for besparelser innen helse- og omsorgsbudsjetter i kommunen og behandlingskostnader innen spesialisthelsetjenesten som følge av reduserte fall-ulykker i trappegang vil dette øke nytteeffekt. I forlengelsen av dette kunne en også inkludert reduserte utgifter knyttet til betaling for utskrivningsklare pasienter (pasient kan til tross for redusert forflyttningsproblemer flytte hjem, gitt at boenheten er tilrettelagt ellers universell utforming).

4.3.2 Diskusjon / oppsummering av estimerte virkninger

Vi har med utgangspunkt i to konkrete etterinstalleringsprosjekter i Larvik kommune gjennomført en enkel beregning av netto samfunnsøkonomisk nåverdi. Vi har som følge av begrensinger i datatilfanget måtte gjøre en rekke forenklinger og antakelser, særlig når det gjelder anslag på nyttevirkinger. Vi har hatt fokus på kvantifiserbare størrelser og har i tillegg til besparelser ved utsettelse av institusjonsopphold også gjort anslag på potensielle tidsbesparelser for tjenesteytere. Vi har ikke kunne støtte oss på tidligere studier av denne type, og har derfor gitt et estimat. Vi tror at verdsetting av tidsbesparelser er relevant og viktig. For kommuner med en stor andel eldre innbyggere og med et stort forbruk av hjemmebaserte tjenester kan dette potensielt utgjøre betydelige beløp. Gitt at det også er kapasitetsutfordringer knyttet til bemanning, kan mer effektiv tidsbruk redusere behovet for økt bemanning. Videre, dersom en gjennom økt tilgjengelighet i boligmassen kan legge til rette for at folk kan bli boende lengre hjemme, vil det også redusere press på kommunens investeringsbudsjett. Demografiske endringer i retning av en stadig større andel gamle eldre, vil med dagens bruk av institusjonsplasser kreve til dels store investeringer for å møte denne økningen.

I kommunehelsetjenesten har det de siste ti år skjedd en endring i retning av økt bruk av hjemmebaserte tjenester og tilrettelegging for at flere kan bo hjemme lengre og bedre. Nasjonale tall fra SSB viser at 70 prosent av dem som mottar pleie- og omsorgstjenester bor i vanlig bolig, 20 prosent bor i institusjon eller bolig med heldøgns bemanning og tjenester, mens 10 prosent bor i annen type bolig som kommunen stiller til disposisjon. Tallene viser videre at mer enn halvparten av tjenestemottakerne bor alene, og at denne andelen øker jo eldre mottaker er. Parallelt med dette, pågår det en

dreining i ansvars- og oppgavedeling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, blant annet som ledd i Samhandlingsreformen. Videre pågår det også innen spesialisthelsetjenesten en dreining i selve tjenestetilbudet i retning av at flere tjenester skal ytes nærmere bruker/pasient, eksempelvis hjemme hos pasienten.

I sum innebærer disse endringene at stadig mer av helsetjenestene vil bli gitt hjemme hos bruker/pasient. Økt innslag av hjemmebaserte tjenester er helsefaglig begrunnet og vil av de fleste motakere oppleves som kvalitativt bra. Imidlertid kan det være praktiske forhold hjemme hos brukeren som begrenser hvor effektivt tjenestene kan utføres. Kommuner med eldre og lite funksjonell boligmasse, vil ventelig måtte påregne å anvende mer ressurser i form av personell, utstyr, tid og penger enn kommuner med en mer funksjonell boligmasse.

Per se, vil nytteeffekten av å etterinstallere heis være større i byer og kommuner hvor det er et stort antall boligblokker uten heis. Videre vil effekten være større i boligblokker med mange boenheter og mange etasjer. Hvis en antar at eldre personer i større grad vil ha nedsatt bevegelsesevne relativt til yngre, vil i tillegg effekt av å etterinstallere heis være større i boligblokker med et høyt antall eldre beboere.

Så vidt vi er kjent med, finnes det ikke offentlig tilgjengelig statistikk over alder på beboere i de ulike boligblokker. Det er således ikke mulig å identifisere boligområder hvor det er et stort innslag av eldre beboere i boligblokker uten heis. Det følger av dette at det heller ikke er mulig å identifisere egenskaper ved boligblokker der det bor eldre, utover at det er fravær av heis. Det er med andre ord ikke mulig å klassifisere boligblokker ut fra antall etasjer, antall boenheter og alderssammensetning i disse.

4.4 OXFORD RESEARCHS VURDERING

Vi har gjennom en enkel nytte-kostnadsanalyse av to heisprosjekter vist hvordan nytteeffekter i form av utsettelse av institusjonsopphold og tidsbesparelser for tjenestetilbydere kan kvantifiseres. I dette kapitlet har vi vist at de to prosjektene sett under ett ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom når vi kun inkluderer kvantifiserbare nyttevirksomheter. De samlede utgiftene til prosjektering, installering, drift og vedlikehold overstiger besparelser i form av utsatt flytting til institusjon og i form av tidsbesparelse for kommunale hjemmebaserte tjenester.

Samlede investeringskostnader for de to prosjektene utgjorde i snitt kroner 3,4 millioner kroner pr heis, tilsvarende omkring 354 000 kroner per leilighet. Skreppestad borettslag som installerte bæreheis hadde klart de høyeste investeringskostnadene pr heis og leilighet, disse var på henholdsvis 3,8 millioner kroner og 480 000 kroner. Tilskudd til prosjektering og installering fra Husbanken utgjorde for de to prosjektene totalt kr 13,5 millioner kroner, tilsvarende 1,7 millioner kroner pr heis og 177 000 kroner pr leilighet. Inklusive kostnader per skattekrone utgjør dette 1,85 millioner kroner pr heis og 195 000 kroner pr leilighet. Dette er et ikke-ubetydelig beløp. Vi har ikke informasjon om de borettslag og sameier som har fått innvilget tilskudd til etterinstallering av heis også har leiligheter som er tilrettelagt for at beboer kan bli boende når helsen skranter og forflytningsevnen reduseres. Dersom det ikke er tilfellet, vil en etterinstallering av heis muliggjøre at beboer kan bevege seg

fra inngangsparti til leilighetens ytterdør, men ikke nødvendigvis sikre at beboer kan klare seg selv hjemme i leiligheten. Nyttevirkning av å etterinstallere heis vil da bli betydelig mindre og kanskje gagne andre grupper enn opprinnelig tiltenkt.

En av nyttevirkningene som er anslått er knyttet til utsatt flytting til institusjon med ett år. I regneeksempelet viste vi (gitt forutsetninger) at det for de to prosjektene var færre enn to personer i aldersgruppen 80 år og eldre som en anslo ville få utsatt flytting. Dette innebar en nåverdi besparelse på omkring 16,5 millioner kroner. De samlede neddiskonterte kostnadene beløper seg til kr 29,4 millioner kroner. Det må med andre ord utløses betydelige andre nyttevirkninger enn utsatt institusjonsopphold for at tiltaket skal vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt, alternativt at etterinstallering av heis muliggjør at flytting til institusjon utsettes med mer enn ett år. Vi har ikke anslått verdi av redusert antall fallulykker hvilket innebærer at nytteverdi potensielt er undervurdert i vårt regneeksempel.

I den samfunnsøkonomiske analysen er det selvsagt en rekke nyttevirkninger som ikke kan, og kanskje heller ikke bør kvantifiseres og verdsettes i kroner og ører. Økt tilgjengelighet til bolig kan gi svært stor økning i livskvalitet for dem som har nedsatt forflytningsevne, og denne nyttevirkningen kan eller kanskje ikke bør kvantifiseres. Det er likefullt på sin plass å problematisere hvorvidt kostnadene står i forhold til nyttevirkning og om det kanskje kan være andre og mer målrettede tiltak som vil utløse større samfunnsøkonomisk nytte per offentlig budsjettkrone.

I forlengelsen av dette kommer også fordelingsmessige aspekter i tilknytning til tilskuddsordningen. Tidligere studier, blant annet av Brevik og Schmidt (2005) viser at det blant gruppen 53-78 år særlig er dem med lav inntekt som har gjennomført tiltak for å bedre tilgjengelighet og egnethet i bolig. Dette forklarer de med at denne gruppen seniorer trolig bor i boliger som er minst tilrettelagt, og at denne gruppen vil ha størst behov for «økonomiske stimuleringer» for å gjennomføre tilgjengelighetsstiltak.

Vi har i denne evalueringen funnet at det borettslag og sameier som har søkt og fått innvilget tilskudd til prosjektering og installering av heis typisk har en god økonomi. Installering av heis vil ventelig kunne øke markedsverdien på bolig i visse områder, selv om felleskostnader som følge av heis har økt. Ventelig vil dette være personer med høy betalingsvilje og ikke minst betalingsevne.

5. Fremmere og barrierer i gjennomføring av heisprosjekter

I denne evalueringen har vi også søkt å bidra med ny kunnskap om hva som er fremmere og barrierer i gjennomføring av heisprosjekter. Dette står nært i sammenheng med funnene fra de foregående kapitlene. Fra tidligere forskning vet vi for eksempel at omforent målsetting mellom boligbyggelag og kommune, skjønnsmessig byggesaksbehandling, pådrivere i borettslag, kompetanse og god informasjon er vesentlige faktorer som spiller inn på hvorvidt man velger å gå videre med heisprosjekter. I det videre gir vi en redegjørelse for momenter som vi i denne evalueringen har identifisert som sentrale for gjennomføringen.

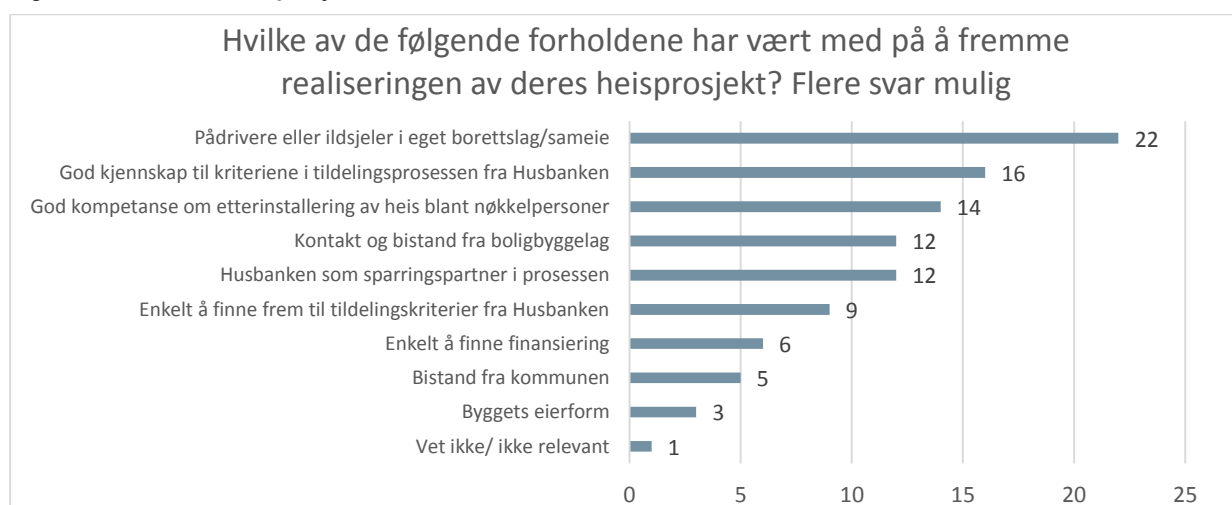
5.1 FREMMERE

Gjennom datamaterialet som er samlet inn har Oxfords Research identifisert en rekke forhold som fremmer gjennomføringen av heisprosjekter. Dette er ildsjeler i borettslag og sameier, god dialog med Husbanken, kunnskapsrike boligbyggelag, involvering av styre og beboere, og tilskudd til tilstandsvurdering. Under utdyper vi disse kort.

5.1.1 Ildsjeler i borettslag og sameier

I surveyen til borettslag og sameier som har søkt om å få etterinstallert heis, ble respondentene bedt om å besvare hvilke forhold som har vært viktige for realiseringen av deres heisprosjekt. Som neste figur viser, er det særlig det å ha pådriver eller ildsjeler i eget borettslag/sameie blir trukket fram som særlig viktige faktor i gjennomføringen. Ifølge surveyen er også god kompetanse om etterinstallering av heis blant nøkkelpersoner viktig.

Figur 17: Fremmere i heisprosjekter



Kilde: Oxford Research / Survey

Dette understøttes av de kvalitative intervjuene som er gjennomført, hvor prosjektene preges av pådrivere enten fra borettslag/sameiet selv, eller boligbyggelag tilknyttet NBBL.

Det hele startet da jeg og kona, begge pensjonister, kjøpte leilighet i et bygg uten heis. Da begynte jeg å forhøre meg om hvilke muligheter som fantes for å installere heis, for vi kunne tenke oss å bli gamle i leiligheten. Jeg kom over heistilskuddet ved en tilfeldighet (...) Vi måtte ta det opp på ekstraordinær generalforsamling, hvor jeg la fram alle planer hvor jeg hadde kostnadsberegnet alt sammen, hvordan vi skulle gjøre dette med tilskudd og lån (...) Jeg skrev også rapporter til dem underveis, slik at de var involvert hele tida og visste hva som kom til å skje.

Fra intervju med styreleder i borettslag

5.1.2 God dialog med Husbanken

Videre ser vi også av figuren ovenfor at respondentene mener at det å ha god kjennskap til kriteriene i tildelingsprosessen fra Husbanken som viktig for gjennomføring av heisprosjekter.

Også dette understøttes av de kvalitative intervjuene som er gjennomført. Flere av informantene fremhever løpende kontakt med Husbanken som sentralt.

Vi er veldig fornøyd med prosessen (...) Vi har noen kontakter og ressurspersoner som vi er på fornavn med, og hvor samarbeidet har utviklet seg gjennom mange møtepunkter. Det er bare å ringe og få råd og tips om hvordan vi skal gå videre.

Kontaktperson i boligbyggelag

Da vi sendte inn en justert søknad fikk vi beholde samme saksbehandler, noe som var veldig viktig. Vi pratet det samme språket, og han kjente til prosjektet vårt godt (...) og hvis det var noe, kunne vi bare ringe til ham. Han var veldig behjelpelig.

Styreleder i borettslag

5.1.3 Boligbyggelag

Som vi allerede har vært inne på, synes også kontakten og bistanden fra boligbyggelagene å være en viktig fremmer i heisprosjektene. Tidligere gjennomganger, som for eksempel Nørve og Knudtzon (2009), peker på utfordringen med å finne gode og uhildede rådgivere. Dette bekreftes av surveyen (se figur over).

Også i intervjuene går beskrivelser av ildsjeler i boligbyggelag igjen. I disse tilfellene er gjerne den aktuelle personen en såkalt «superbruker» av tilskuddsordningen, og hvor han eller hun er oppdatert på mulige fordeler ved installering av heis og aktivt forsøker å sette i gang heisinstallasjoner. Personen er også ofte meget godt oppdatert på Husbankens tildelingskriterier og retningslinjer, og har som regel også god kjennskap til finansieringsordninger som grunnlån og andre tilskudd.

Vi sender skriv, har beboermøter, befaringer, tar dem med på busstur for å kikke på andre heisprosjekter ... Jeg vil ikke presse på noen, men når man gir dem nok informasjon så blir det tilslutt en etterspørsel. Men de må få noen år til å snakke om det, da blir de plutselig veldig interessert. Men tar litt tid, tid er viktig.

Fra intervju med aktør i boligbyggelag om å motivere til etterinstallering

5.1.4 Involvering av styre og beboere

I surveyen ble respondentene bedt om å besvare hvilke forhold som har vært viktige for realiseringen av deres heisprosjekt. Som forrige figur viser, er også det å involvere eget styre og beboere noe som blir trukket fram som viktig i gjennomføringen.

Gjennom intervjuene har vi fått bekreftet denne påstanden. Gode prosesser knyttet til involvering er både viktig for å sikre flertall og god kjennskap blant beboerne. Oftest gjennomføres det flere beboermøter for å sikre at alle har tilgang på informasjon, og føler seg hensyntatt og ivaretatt. Erfaringene er at beboerne ofte trenger litt modning i selve prosessen for å være villige til å vedta en etterinstallering.

Det er viktig med involvering av alle beboere (...) I forbindelse med heisinstalleringen måtte vi rive trappen, noe som gjorde at vi måtte skaffe en midlertidig løsning for å komme opp og ned mens byggingen stod på. Vi holdt et fellesmøte mellom våre beboere og nabosameiet, og fikk vi lov av dem å slå ned en vegg så vi kunne bruke deres trapp (...) Jeg har ikke hørt noen som har klaget i det hele tatt.

Fra intervju med leder i sameie

5.1.5 Tilstandsvurdering – en fremmer?

I flere av intervjuene hvor sameiet eller borettslaget også har fått tilskudd til tilstandsvurdering, nevnes også dette som en positiv faktor. Flere oppgir at det uforpliktende elementet i dette tilskuddet er attraktivt. Når man får synliggjort andre skavanker ved bygningen, blir det enklere å gjennomføre dette i samme vending som en etterinstallering fordi det minimerer behovet for inngripen og behovet for flere byggeperioder.

Da ett av mine borettslag gjennomførte tilstandsvurderingen (...) ble de mer åpne for investeringer. Vurderingen gav oss flere argumenter å bruke for å få igjennom etterinstallering av heis i styret, men også vedlikehold av bygningen. Etter at man ser tilstandsvurderingen tar man gjerne mer enn bare heisen»

Fra intervju med aktør i boligbyggelag

Flere informanter trekker også fram at det å ha konkret kunnskap om situasjonen i sin bygning som avgjørende.

Imidlertid var det også enkelte som i tilstandsvurderingen fikk avdekket forhold de synes var mer presserende enn en heisinstallering. I disse tilfellene har sameiene og borettslagene gjerne valgt å prioritere andre utbedringstiltak enn heisen.

5.2 BARRIERER

Det finnes også en rekke momenter som er med på å forhindre gjennomføringen av heisprosjekter. Gjennom datamaterialet som er samlet inn har Oxfords Research identifisert en rekke forhold som motarbeider gjennomføring av heisprosjekter. Dette er særlig kostnad og økning i husleien, bygningsmessige forutsetninger, for dårlig kjennskap til tilskuddsordningen, sameiet eller borettslaget ser ikke nytten, og manglende kunnskap i private og fristilte boligbyggelag, sameier og borettslag. I det videre gir vi en kort beskrivelse av de mest sentrale utfordringene.

5.2.1 Kostnad og økning i husleien

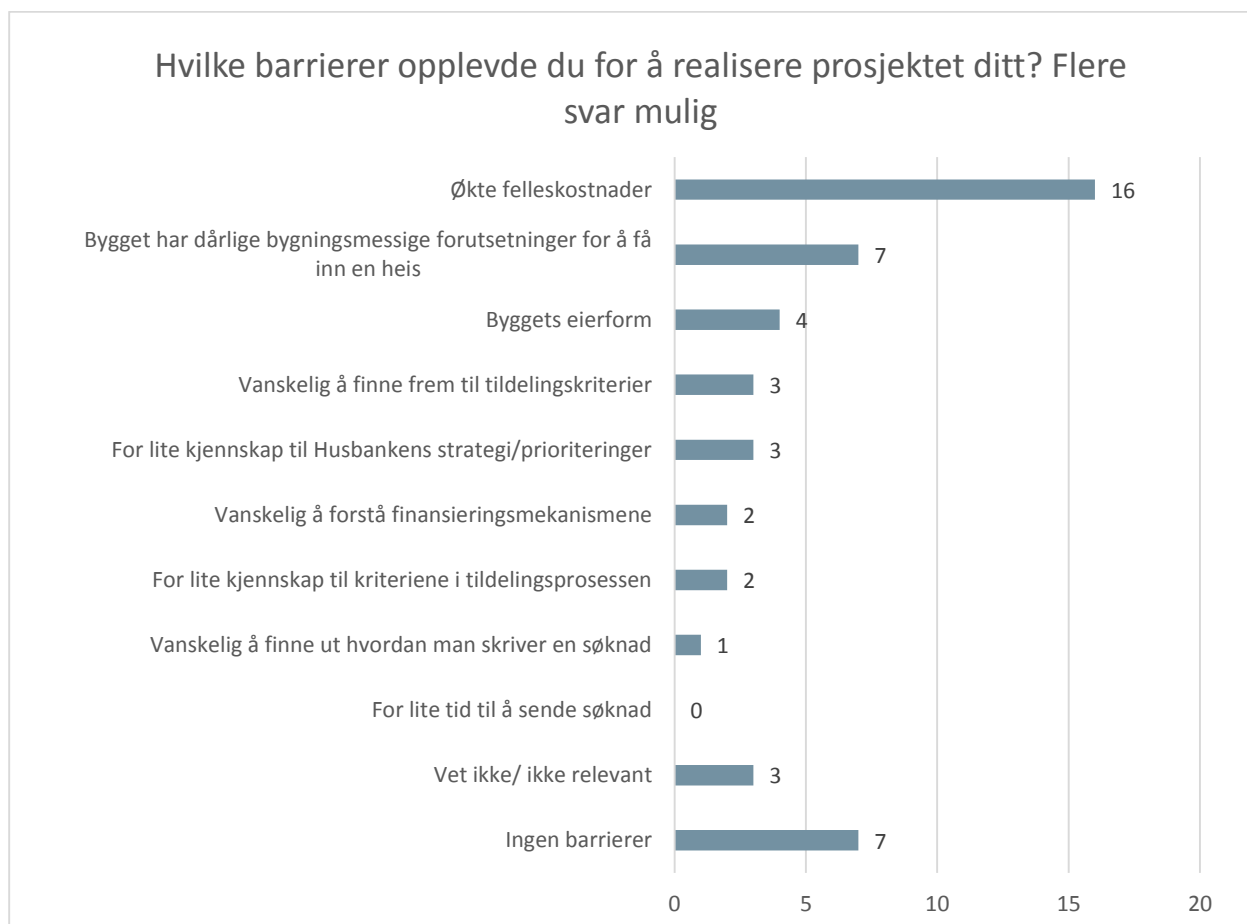
Beboere generelt, enten de er leietagere eller andelseiere, ser som regel liten grunn til å utføre tiltak for universell utforming i egen bolig så lenge de selv ikke har erfart nedsatt funksjonsevne. Tilstandsvurderingen SINTEF utførte ved Nordre Gran borettslag (Denizou & al, 2011) viser at det er svært lav betalingsvilje for oppgradering med universell utforming.

I surveyen til borettslag og sameier som er gjennomført i dette prosjektet, ble respondentene bedt om å besvare hvilke barrierer for å realisere sitt prosjekt. Som neste figur viser, er det særlig økte felleskostnader blir trukket fram som særlig til hinder for gjennomføringen.

Likevel vet vi fra funn i intervjuene at de fleste som faktisk har gått videre med installering av heis opplever kostnadsøkningen som håndterlig, og beskriver det som en marginal økning. Vi finner spredning på øking i husleien per enkeltperson fra 300 til omkring 1500 kroner i måneden. Så selv om mange oppgir kostnaden som en barriere, ser det altså ikke ut til å være en utfordring når prosjektet først er igangsatt. Antageligvis er det knyttet mye frykt til usikkerhetsmomentet som ligger i nettopp kostnadselementet i installeringen, og kombinert med en manglende følelse av kontroll gir datamaterialet indikasjoner på at dette lett kan føre til at beboere blir endringskritiske. Økonomiske betraktninger er viktige og kostnadene vil antagelig ikke reflekteres i boligens markedsverdi.

Videre synes denne barrieren å være mer utbredt i lavblokker enn i større komplekser, hvor risikoen og kostnaden per boenhet er lavere.

Figur 18: Barrierer i heisprosjekter



Kilde: Oxford Research / Survey

5.2.2 Bygningsmessige forutsetninger

Videre ser vi også av forrige figur at respondentene mener at bygningens bygningsmessige forutsetninger også er en barriere for installering av heis. Dette kan for eksempel være fordi bygningene generelt trenger store kostnadsfulle investeringer for å bli mer tilgjengelig, og at en heisinvestering alene ikke vil være nok. Andre eksempler er at en installering kan komme til å kreve betydelige grunnundersøkelser og dermed bli svært kostnadskrevende. Noen har ikke plass til innvendig heis grunnet for små trappetårn og ønsker ikke å gå videre med en utvendig variant.

5.2.3 For dårlig kjennskap til tilskuddet i kommunene og i NAV lokalt

Som vi har vist i kapittel 3, er funn fra intervjuene tydelige på at kunnskapen om tilskuddsordningen er for lav i kommunene. Dette gjelder både blant byggesaksbehandlere, men også i lokale NAV-kontor. Flere informanter beskriver at de ofte må gå flere runder, enten med byggesakskontoret, brannseksjonen eller NAV, for å forklare hensikten og samfunnsnyten bak en heisinstallasjon.

«Det ofte er i møte med kommunene at det blir utfordringer for heisprosjektene. Likevel hender det ofte at kommunene «kommer rundt» og godkjenner tillatelse til etterinstallering etter at man har gått noen runder, men det tar lang tid og noen kan miste motivasjonen»

Fra intervju med aktør i boligbyggelag

5.2.4 Sameiet eller borettslaget ser ikke nytten

I enkelte sameier og borettslag har initiativtaker vanskelig for å få med seg resten av beboerne på heisinstalleringen. Først og fremst er det flere som ikke ser nytten av å installere heis, som regel fordi de selv ikke er i en situasjon hvor de har behov for det. Heisen oppleves som mer byrde enn det den gir i utbytte. Det kan være beboere i de lavere etasjene, gjerne på førsteplan, eller unge studenter. En kostnadsøkning i husleien oppfattes på kort sikt som en devaluering av deres eiendom, og gir ikke automatisk noe merverdi.

5.2.5 Manglende kunnskap i private enheter og i fristilte boligbyggelag

Selv om boligbyggelagene som er intervjuet i dette prosjektet i stor grad har vist seg som gode ambassadører for etterinstallering av heis, finnes det enkelte boligbyggelag som ikke er kjent med ordningen i det hele tatt. Det er indikasjoner på at det mangler kunnskap i fristilte boligbyggelag. Vi har til og med eksempler på at slike boligbyggelag har frarådet borettslaget eller sameiet å søke Husbanken om tilskudd, med en begrunnelse om at tilskuddssøknaden «aldri vil gå igjennom» og at det vil «komplisere det hele».

Vi ser også at det er manglende kunnskap i private borettslag og sameier, som ikke er tilknyttet noe boligbyggelag.

5.3 OXFORD RESEARCHS VURDERING

Fremmerne og barrierene som er fremsatt i dette kapittelet har til felles at de kan sees på både som styrker og svakheter i gjennomføringen av heisprosjekter.

Ildsjeler i borettslag og sameier

Funnene i dette kapittelet viser at det har vært særlig viktig for realiseringen av heisprosjekt å ha en pådriver eller ildsjel i eget borettslag/sameie. Ildsjelene er en styrke, altså en fremmer, i den forstand at de er initiativtakere som setter fokus på og kanskje også fremmer forslag om tematikken, de bidrar med ny kunnskap om alt fra selve etterinstalleringen til ulike finansieringsløsninger, og de arbeider aktivt for å holde andre informert og å få borettslaget/sameiet og respektive styre med i prosessen. Risikoen ved dette er at heisprosjektet kan stagnere dersom ildsjelen av ulike årsaker skulle falle bort, særlig dersom prosjektet ikke er tilstrekkelig forankret blant de resterende beboerne. En annen bakside ved at disse ildsjelene tilsynelatende er så viktige, er at borettslag og sameier hvor man ikke har en slik aktør aldri vil komme i posisjon i forhold til å søke om tilskudd. Dette kan medføre at borettslag/sameier som ligger i selve kjernemålgruppen for tilskuddet og er viktig for tilskuddets måloppnåelse ikke inngår i søkermassen.

For styrene i det enkelte borettslag/sameie kan utredning av etterinstallering av heis være en oppgave som krever mer ressurser og kompetanse enn det man kan forvente at de har. Sjansen for at styret legger ned en enorm innsats i noe som ikke blir realisert, er en risiko som kan bidra til at etterinstallering av heis blir et lite aktuelt tema. Etter Oxford Researchs vurdering bør derfor Husbanken vurdere å arbeide mer aktivt ut mot sameier og borettslag for å etablere kunnskap om tilskuddet og skape initiativ til etterinstalleringer blant styre og beboere. God informasjon og tilbud om veiledning, kurs og eventuelle samlinger kan bidra til å sikre at de borettslag/sameier som inngår i målgruppen i større grad blir mobilisert. Et annet forhold som kan bidra i så måte er lokale pådrivere som har kompetanse og kapasitet – gjerne i boligbyggerlag og/eller kommune. Husbanken bør vurdere om det er mulig å etablere en tettere kopling mot aktører som kan fungere som slike lokale pådrivere.

Kjennskap til ordningen

Også kunnskap om etterinstallering generelt og tilskuddsordningen mer spesielt i borettslag, sameier og boligbyggelag blir trukket fram som viktige faktorer i gjennomføringen. Enkelte sameier og borettslag mangler gjerne tilstrekkelig kunnskap, og ser følgelig ikke nytten av å etterinstallere heis. Enkelte søkere er gjengangere, og har søkt om tilskudd til flere forskjellige prosjekter. Disse kan betegnes såkalte «superbrukere» av ordningen og er typisk boligbyggelag som står som kontaktperson på vegne av flere av sine borettslag. Disse kjennetegnes av god kunnskap om tilskuddsordningen og til Husbanken mer generelt. De er også ofte pådrivere for å installere heis i sine borettslag, og i så måte gode representanter for ordningen. Etter Oxford Researchs vurdering vil det trolig være mest hensiktsmessig å nå ut til de organiserte borettslagene og sameiene gjennom boligbyggelagene, ettersom disse tilegner seg en betydelig kunnskap og i tillegg har incentiver for å heve kvaliteten på boligene. Imidlertid viser evalueringen at det er manglende kunnskap i private enheter og i fristilte boligbyggelag, noe som dermed blir en hemmende faktor i forhold til søknader fra disse. Oxford Research anbefaler at Husbanken legger ned en innsats for også å nå ut til disse med relevant og nyttig informasjon.

Et annet forhold relatert til dette, og som fungerer som en barriere, er den manglende kjennskap til tilskuddet i kommunene og NAV lokalt. Dersom kunnskapen til tilskuddsordningen hadde vært bedre, ville søkerne hatt bedre forutsetninger for å få støtte i ulike deler av byggeprosessen. Videre ville trolig kommunenes vilje til å legge til rette for denne typen prosjekter ha økt, og koordineringen mellom tilskuddsordningen og NAV sin finansieringsordning ville vært bedre. Oxford Research mener at Husbanken bør vurdere et tettere samarbeid med NAV og kommunene for å sikre god forståelse for hva tilskuddsordningen innebærer.

Involvering av styre og beboere

I Norge er boligmassen hovedsakelig privateid, også i blokkbebyggelsen. Dette gir sterke føringer til beslutningsprosessen og kan være en barriere for å oppnå universell utforming. I boligselskap vil beslutningene som tas i generalforsamlingen være avgjørende for oppgraderingers ambisjonsnivå. Beboernes preferanser og økonomiske prioriteringer vil i stor grad styre hvilke tiltak som utføres, og universell utforming velges da ofte bort til fordel for bl.a. økt energieffektivitet. Involvering av aktørene i borettslaget/sameiet, herunder styre og beboere, er derfor viktig for å sikre god forankring av prosjektet. Dersom beboerne og/eller styret ikke har god nok innsikt i prosessen, om tilskuddsordningen, om framdrift og søknader, kan disse aktørene fort blir passive og kritiske til en eventuell heisinstallering. God styring av prosessen og kontinuerlig informasjonsflyt synes å være en nøkkel for å lykkes i slike tilfeller. Ildsjelene som nevnt ovenfor bidrar ofte til denne prosessen i sameiet eller borettslaget. Det samme gjør boligbyggelagene.

God dialog med Husbanken

Dernest ser vi også at god dialog med Husbanken er viktig for å sikre realisering av heisprosjektene. Dersom Husbanken ikke skaffer til veie gode svar på spørsmålene sameiet eller borettslaget måtte ha, det være seg om tilskuddet eller andre finansieringsordninger, er det vanskelig for søkerne å foreta en opplyst vurdering på hvordan de skal gå videre med en etterinstallering. Dette er interessant, særlig gitt at evalueringen i kapittel **Feil! Fant ikke referanse-kilden.** viser at Husbankens saksbehandling synes å få gode skussmål ute blant de aktuelle aktørene.

Bygningsmessige forutsetninger og tilstandsvurdering

Deler av bygningsmassen i Norge har ikke det beste utgangspunktet for å etterinstallere heis. For eksempel kan det være snakk om gamle og smale bygårder, grunnforholdene kan være ugunstige, og leilighetene kan rett og slett være uegnet for tilpasning. Evalueringen viser at sameier og borettslag som har denne typen utfordringer ofte kvier seg for å gå i gang med investeringer som etterinstallering av heis fordi prosjektet er kostnadskrevenende å gjennomføre. I slike tilfeller mener Oxford Research at Husbanken kan komme på banen og tilby tilskudd til tilstandsvurdering. Som det fremkommer i kapittel 3, viser våre funn at tilstandsvurderingen i de tilfellene den gjennomføres, ofte fører til at sameiet eller borettslaget velger å gjennomføre ytterligere vedlikehold og/eller utbedringer parallelt med å installere heis. Flere fremhever det å ha konkret informasjon om tilstanden i sin bygning som sentralt. For eksempel hender det at det avdekkes vedlikeholdsetterslep eller feil ved bygningen, som sameiene og borettslagene benytter seg av muligheten til å rette opp når byggingen først skal være en byggeplass for en periode. Oxford Research mener at tilskudd til tilstandsvurdering ser ut til å fungere godt som en fremmer for etterinstallering av heis. Likeledes kan det tenkes at færre trolig ville ha gjennomført heisinstallasjoner om de ikke i forkant hadde fått anledning til å skaffe til veie mer detaljert informasjon om hvordan tilstanden er for deres bygning. Evaluator anbefaler Husban-

ken til fortsatt å gi støtte til tilstandsvurderinger til sameier og borettslag som vurderer å installere heis.

Kostnad og økning i husleien

Videre viser våre funn at økte felleskostnader blir trukket fram som en barriere særlig for oppstart av etterinstalleringer. Vår vurdering er at det trolig er mye frykt og manglende risikovillighet blant beboerne knyttet til usikkerheten rundt kostnaden ved installeringen. Måter å arbeide rundt dette på er å gi beboerne tilstrekkelig med informasjon over tid, slik at usikkerhetsmomentet reduseres. Dette er interessant, tatt i betraktning at vi i kapittel 3 fant at borettslagene eller sameiene som søker som regel har god økonomi. Dette betyr at når egenbetaling fremholdes som en barriere må det påpekes at det nok er betalingsviljen og ikke -evnen som legges til grunn. Det faktum at sameiene og borettslagene har god økonomi, betyr imidlertid ikke nødvendigvis at alle beboerne som bor i bygget har god økonomi. En vektlegging av behovet i prioriteringsøyemed og en differensiert tilskuddsandel, slik som drøftet i kapittel 3, kan her spille inn og nedtone denne barrieren.

6. Oxford Researchs vurdering og innspill til videreutvikling

Overordnet er Oxford Researchs vurdering at tilskuddet og dets innretning fungerer tilfredsstillende og etter hensikten.

Gjennom våre analyser er det tydeliggjort at det for det enkelte borettslag eller sameie i liten grad er de samfunnsøkonomiske gevinstene ved gjennomføringen av etterinstalleringen som er den drivende faktoren for etterinstallering av heis, men faktorer som tydelig oppleves å ha en egenverdi for borettslagene og sameiene i seg selv. Dette er i tråd med det meste av økonomisk teori; vi ser en diskrepans mellom det samfunnsøkonomiske og det privatøkonomiske og vektleggingen av de ulike nyttegevinstene. Like fullt bygger dette opp under tilskuddets eksistens og rasjonale; regneeksemplet fra Larvik kommune viser behovet for økonomisk stimulans for å sikre at etterinstalleringer av heis gjennomføres. Det gir positive samfunnsøkonomiske effekter så vel som opplevd nytte og egenverdi for borettslag og sameier.

Kombinert med at tilskuddet har høy addisjonalitet og således er utløsende for at heisprosjekter faktisk blir gjennomført er det Oxford Research sin vurdering at tilskuddet har høy grad av måloppnåelse og har ført til at flere har tilpasset egen bolig enn de ville ha gjort om tilskuddet ikke hadde eksistert.

Husbankens forvaltning av tilskuddet vurderes videre som effektivt og hensiktsmessig. Søknadsprosessen fungerer godt, og Husbanken får gode skussmål blant aktørene som har befatning med ordningen.

For at tilskuddsordningen skal fungere etter hensikten må imidlertid tilskuddet også treffe den delen av befolkningen som har *behov* for tilpasset bolig. Funn i evalueringen gir indikasjoner på at tilskuddsordningen treffer sameier og borettslag hvor majoriteten av beboerne er eldre, altså den målgruppen som gir kostnadsbesparelse for storsamfunnet at blir boende lengre hjemme. Vi har imidlertid liten informasjon om hvorvidt ordningen treffer eldre med nedsatt funksjonsevne. Etter vår vurdering tyder dette på at tilskuddsordningen til dels treffer de relevante aktørene i målgruppen.

Når det er sagt, er det åpenbart at omfanget av søknader ser ut til å øke, og at man derfor bør vurdere nærmere behovet for tydeligere og mer eksplisitte vurderingskriterier og strategiske innretninger av tilskuddet. I tilskuddets vedtekter er det lagt opp til at tilskuddet skal nå ut til et bredt lag av befolkningen. Samtidig heter det i tilskuddets formål at man skal legge til rette for personer med behov for tilpasset bolig. Tilskuddet har slik sett to målgrupper med noe ulikt rasjonale; det skal både bidra til å bedre tilgjengeligheten i boligmassen som helhet og nå aktører med behov. Disse målene kan, satt på spissen, virke motstridende i den forstand at det må ulike prioriteringer av tilskuddet til for å oppnå dem. Dersom man utelukkende er opptatt av å prioritere økt tilrettelegging av boligmassen vil det være naturlig å prioritere større prosjekter med flere heiser, slik at flest mulig leiligheter og dermed større del av befolkningen fikk nytte av midlene. Dersom man på den annen side er mest opptatt av å nå personer med *behov* for tilpasning, må man i større grad prioritere mellom tilskuddssøk-

nadene basert på kriterier ved beboerne og deres leiligheter, som for eksempel alderssammensetning, faktiske helseutfordringer og mulighet for (tilnærmet) universell utforming.

Slik tilskuddets kriterier er utformet per i dag gir de, etter Oxford Researchs vurdering, følgelig ikke i tilstrekkelig grad en vektning mellom formålene. Dette fører i praksis til en risiko for at vektleggingen vil variere fra søknad til søknad etter hvilken informasjon som er tilgjengelig. Vår anbefaling er derfor at Husbanken er mer eksplisitt i hva som veier tyngst for å få innvilget tilskudd, og samtidig setter noen tydeligere informasjonskrav i søknaden. Vi anbefaler for eksempel at Husbanken i forbindelse med søknadsprosessen vurderer å samle inn informasjon om aldersfordeling og hvorvidt beboerne mottar noen form for støtte fra kommunen. Alternativt bør saksbehandler også etablere dialog med kommunene, som har god oversikt demografien og boligsituasjonen. Tilskuddsordningen kan på den måten kan oppnå større treffsikkerhet i sine tildelinger og derigjennom i større grad sikre måloppnåelse dersom søknadsmengden fortsetter å øke i årene som kommer.

Ved vurdering av tilskuddsandelens størrelse for å oppnå en utløsende effekt, er det flere momenter som må hensyntas. Terskelen som må til for å «utløse» en heisinstallering er trolig ulik fra borettslag til borettslag. Når det kommer til hvor stor andel av prosjektene som bør finansieres via tilskudd, henger dette nært sammen med hvilken prioritering som gjøres mellom de to formålene. Blant annet vil antakelig borettslag og sameier med god økonomi ha større evne (og muligens vilje) til å investere av egne midler, noe som da innebærer at tilskuddsandelen antakelig kunne vært lavere, men likevel utløsende. Terskelen vil også ha sammenheng med hvorvidt privatpersonene kan forvente å selge boligen sin med fortjeneste, altså om boligmarkedet gir uttelling for denne typen investeringer. Videre vil tilskuddsandelen og terskelen for denne nok også ha med hvor mange boenheter som kan dele investeringskostnaden. Uten at det har vært rom for grundige økonomiske analyser av dette forholdet, vil Oxford Research anbefale at Husbanken gjør en vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig og mulig innenfor de rammene man per i dag har for drift av tilskuddet, å innhente ytterligere informasjon fra det enkelte borettslag i søknadsprosessen. På denne måten vil man kunne gjøre en vurdering av om det er mulig å i større grad differensiere tilskuddsandelen basert på ulike forhold ved de ulike søknadene. Dette vil potensielt gjøre at man beholder den utløsende faktoren og samtidig oppfylle målsettingene ved tilskuddet i enda større grad.

I dette ligger det imidlertid også et annet viktig moment; nemlig hvor ressurssterke personene som bor i borettslaget eller sameiet er. Dersom Husbanken i stedet er mest opptatt av å tilrettelegge boligmassen som helhet, vil man teoretisk sett trolig kunne utløse etterinstallering av heis i bygninger med mer ressurssterke personer til en lavere andel av totalsummen (mer utbytte per tilskuddskrone). En slik vurdering ligger ikke i evalueringsens mandat, men Oxford Research anbefaler videre analyser på feltet for å skaffe til veie mer kunnskap om forholdet. Oxford Research mener imidlertid at denne tilnærmingen trolig ikke vil treffe de som har størst behov for tilrettelegging.

Fra enkelte deler av landet har det aldri vært søkt om tilskudd til hverken prosjektering eller etterinstallering. Enkelte fylker har mottatt betydelig mer i antall tilskuddskroner sammenlignet med andre fylker. Trolig skyldes dette at Husbanken har vært mer opptatt av å formidle kunnskap om tilskuddet i enkelte regioner enn andre. Etter Oxford Researchs vurdering er den geografiske tildelingen er for skjev sett i sammenheng med hvor behovet synes å være størst i boligmassen. Evaluator mener

at Husbanken i større grad bør ta hensyn til boligmassens sammensetning i tildelingene, og gjøre tilskuddsordningen bedre kjent.

Oxford Researchs vurdering er videre at kjennskapen til ordningen er begrenset i boligbyggelag som ikke er tilknyttet NBBL og i mer frittstående borettslag, noe som gjenspeiles i få tilskuddssøknader fra disse. Vi anbefaler derfor Husbanken å gjøre en større innsats for å treffe disse, da dette vil sikre at man når ut til samtlige potensielle mottakerne av tilskuddet og dermed sikre at tilskuddet innvilges de som i størst mulig grad bidrar til måloppnåelse.

Videre ser vi at den kommunale involveringen er svak, og kjennskapen til ordningen er begrenset i kommuner og ved NAV-kontor. Evaluator mener at Husbanken har behov for å samarbeide med en lokal kapasitet, gjerne i form av boligbyggelag. Vi oppfordrer også til å skue hen til arbeidet som gjøres på feltet i Finland, hvordan man involverer kommunene i langt større grad. Videre kan informasjon gjennom offentlige kampanjer om hva universell utforming og herunder etterinstallering av heis betyr for bokvalitet også være et egnet virkemiddel i kombinasjon med tilskuddsordningen.

Referanser

Analyse & Strategi AS (2011). «Tiltak for universell utforming i bygg og uteområder. Veileder i samfunnsøkonomisk analyse». Rapport utarbeidet av Analyse & Strategi, Vista Utredning og WSP Analyse & Strategi på oppdrag av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Brevik, I. og L. Schmidt. (2005). «Slik vil eldre bo. En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser.» NIBR-rapport 2005:17

Denizou K., M. Klinski, P. Harstad og M. Lian (2011) Tilstandsvurdering, Nordre Gran borettslag. SBF2011F0094.

DIBK. (2011). § 12-1. Krav om universell utforming av byggverk. Lastet ned fra <http://dibk.no/no/byggeregler/tek/>

DFØ (2014). «Veileder i samfunnsøkonomisk analyse» XXX

Holte consulting og Proba samfunnsanalyse (2015). «Konsekvensutredning av mulig endring i teknisk forskrift. Vurdering av fjerning av krav til heis i bolig. Utarbeidet for direktoratet for byggkvalitet. November 2015. Lenke: https://www.dibk.no/globalassets/byggeregler/tek10-til-tek17/rapporter/vurdering-av-fjerning-av-krav-om-heis-i-bolig-holte-proba._november-2015.pdf

Klingvall, M. 2015. «Hissar, trygghetsbostäder och bostadstillägg – analysunderlag till Utredningen om bostäder för äldre». RedKey Consulting AB.

Magnus, Hauge, Löfsröm & Kjølle (2013) Beslutningsprosesser ved oppgradering til universell utforming og høy energistandard: Casestudier i REBO. Oslo: SINTEF Akademisk forlag.

Medby, P, J.Christophersen, K.Denizou og D.Fjeld Edvardsen (2006). «Samfunnsøkonomiske effekter av universell utforming». NIBR/Byggforsk 2006.

Medby, P. (2009). «Husholdningenes verdsetting av heis i boligblokker». NIBR Rapport 2009:15.

Meld. St. 17 (2012–2013) Byggje-bu-leve. KRD.Kluge og Multiconsult (2011), Grunnlag for, og krav om, utbedring av eksisterende bygninger.

Meld. St. 28 (2011–2012) Gode bygg for eit betre samfunn, ein framtidsretta bygningspolitikk. KRD.

NBBL (2009). «Etterinstallering av heis i borettslag– muligheter og løsninger». Brosjyre. Lenke: http://www.nbbl.no/Portals/1/NBBLs%20filarkiv/PDF'er/Brosjyrer/2009-03-03%20Etterinnstallering_av_heis_Brl.pdf

NHO Service. Omsorgstjenester. Bransjestatistikk 2012-.

Nordvik, V. (2006) «Boligstandard.» I L. Gulbrandsen, red. *Bolig og levekår i Norge 2004. En artikkelsamling*. NOVA-rapport 3/06.

Rapport for Husbankens kompetansetilskudd vedrørende universell utforming, Oppegård kommune 2015. Dialogkonferanse om etterinstallering av heis i eldre boligblokker.

SABO og Svenska Kommunförbundet (2004). «Kvarboende + tillgänglighet = god ekonomi?». Trykksak nr 13403.

Sintef, NBBL (2011) Få oppslutning om oppgradering.

Vik, G., O. Baklig og I. Botheim (2006). “Evaluering av Prosjekt Boligtilpasning”. Statskonsult, 2006:08

