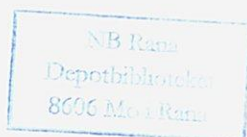


BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Siri Ytrehus, Mary Ann Stamsø, Steinar Østerby

Evaluering av Husbankens tilskuddsordning til tilpasning av bolig



Prosjektrapport 246 – 1998

Prosjektrapport 246

Siri Ytrehus, Mary Ann Stamsø, Steinar Østerby

**Evaluering av Husbankens tilskuddsordning
til tilpasning av bolig**

Emneord:

Bolig

Boligpolitikk

Eldre

Funksjonshemmede

Husbanken

Tilrettelegging

Utbedring

ISSN 0801-6461

ISBN 82-536-0628-1

150 eks. trykt av

S. E. Thoresen as

Innmat: 100 g Fortuna

Omslag: 200 g Cyclus

© Norges byggforskningsinstitutt

Adr.: Forskningsveien 3B

Postboks 123 Blindern

0314 OSLO

Tlf. 22 96 55 00

Faks 22 69 94 38, salg 22 96 55 08

e-post firmapost@byggforsk.no

Forord

Denne rapporten er en evaluering Husbankens tilskuddsordning til tilpasning av bolig. Evalueringen er gjennomført på oppdrag av og finansiert av Husbanken.

Evalueringen ble gjennomført fra juni til november 1998. Styringsgruppen fra Husbanken for evalueringsprosjektet har bestått av Inge Oksvik, Sigmund Kristenstuen og Ellen Risberg.

Evalueringsoppdraget er utført av sosialøkonom Mary Ann Stamsø, cand.mag. Steinar Østerby og sosiolog Siri Ytrehus. I tillegg har sosialøkonom Rolf Barlindhaug bidratt med analyse av husbankdata og kommentarer til rapporten. Sosiolog Bård Øistensen har bidratt med omfattende kommentarer til et tidligere utkast. Arkitektstudent Petter Kveseth har bidratt i startfasen av prosjektet og i utarbeiding av spørreskjemaene. Siri Ytrehus har vært prosjektleder for prosjektet.

Oslo, november 1998

Thorbjørn Hansen
Forskningssjef

Innholdsfortegnelse

FORORD	3
SAMMENDRAG	7
BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
FRAMGANGSMÅTE.....	7
HVEM FÅR TILSKUDD?.....	7
HVOR MYE TILSKUDD ER GITT?	8
HVA BRUKES TILSKUDDET TIL?	9
KONSEKVENSER AV TILPASNINGEN/UTBEDRINGEN FOR BRUKEREN.....	9
FORVALTNING AV ORDNINGEN.....	10
Ansvaret for bruken av tilskuddsordningen i kommunene.....	10
Informasjonsaspektet.....	11
Hvem tar initiativ til å søke tilskudd?	11
Avslag	12
KOMMUNEANSATTES VURDERING AV ORDNINGEN I FORHOLD TIL BRUKERGRUPPENS BEHOV.....	12
KOMMUNEANSATTES VURDERING AV UTFORMINGEN AV ORDNINGEN.....	13
ALTERNATIVE TILTAK	13
KONKLUSJONER	13
KAPITTEL 1 BOLIGTILSKUDD TIL TILPASNING	15
MÅLGRUPPER OG RETNINGSLINJER FOR TILSKUDDSORDNINGEN	15
TILSKUDDSORDNINGEN I LYS AV OVERORDNEDE BOLIGPOLITISKE MÅLSETNINGER	15
ENDRINGER I SAMFUNNSFORHOLD OG ANDRE OFFENTLIGE ORDNINGER MED KONSEKVENSER FOR BOLIGTILSKUDDSORDNINGEN.....	17
KAPITTEL 2 MANDAT FOR OG PROBLEMSTILLINGER I EVALUERINGEN	18
EVALUERINGSMANDAT	18
PROBLEMSTILLINGER I EVALUERINGEN.....	18
1. Hvem får tilskuddene?	18
2. Hvordan vurderes verdien av tilpasningen/utbedringen i ettertid?	18
3. Reduserer bruken av tilskuddet flyttetendens for brukergruppen?	18
4. Hva er tilskuddene brukt til?	18
5. Hvem har ansvaret for forvaltning av tilskuddsordningen i kommunene?	18
6. Hvilken informasjonsstrategi har kommunene?	18
7. Hvordan er etterspørselen etter tilskuddet?.....	19
8. Hvordan fungerer retningslinjene?	19
9. Vurdering av tilskuddsordningens samfunnsøkonomisk nytte	19
KAPITTEL 3 FRAMGANGSMÅTE METODE	20
DATAKILDER.....	20
SPORRESKJEMA TIL BRUKERE AV ORDNINGEN.....	20
Framgangsmåten for utvelgning.....	20
SPORRESKJEMA TIL SAKSBEHANDLERE I KOMMUNEN.....	20
SVARPROSENT	21
Svarprosenten i brukerutvalget.....	21
Hva skyldes bortfallet?	21
Svarprosent - kommuneutvalget	22
REPRESENTATIVITETEN.....	22
Brukerutvalget	22
Kommuneutvalget	23
KAPITTEL 4 HVEM ER STØNADSMOTTAKERE?	24
INNLEDNING.....	24
DESKRIPTIV OVERSIKT OVER UTVALGET	25
KJØNN OG ALDER	26

SIVILSTATUS	27
SOSIOØKONOMISK BAKGRUNN	27
FUNKSJONSNIVÅ	28
TILGJENGELIGHET TIL SENTRALFUNKSJONER	31
PRIORITERING AV BRUKERGRUPPER	31
OPPSUMMERING	32
KAPITTEL 5 TILSKUDDSTØRRELSEN OG HVA TILSKUDET ER BRUKT TIL	35
INNLEDNING	35
TILSKUDDSTØRRELSE	35
HVA ER TILSKUDET BRUKT TIL?	36
KOMMUNENES VURDERING AV BRUK AV TILSKUDET	38
HVA KOSTET UTBEDRINGEN?	39
OPPSUMMERING	42
KAPITTEL 6 BOLIGENE	44
INNLEDNING	44
EIEFORHOLD	44
HUSTYPE	45
ALDER PÅ BOLIGENE	46
PROBLEMER MED BOLIG ETTER AT TILPASNINGEN/UTBEDRINGEN ER GJENNOMFORT	46
HVORFOR ØNSKER IKKE BEBOERE Å GJØRE NOE MED FORTSATTE BOLIGPROBLEMER?	49
OPPSUMMERING	49
KAPITTEL 7 BETYDNINGEN AV TILPASNINGEN/UTBEDRINGEN	51
INNLEDNING	51
GENERELL VURDERING AV VERDIEN AV TILPASNINGEN/UTBEDRINGEN	51
VURDERING AV OMFANGET AV UTBEDRINGEN	52
HAR UTBEDRINGEN ENDRET BOLIGENS ØKONOMISKE VERDI?	53
KONSEKVENSEN FOR BRUK AV BOLIGEN	53
UTBEDRINGENS BETYDNING FOR HJELPEBEHOV	54
UTBEDRINGENS BETYDNING FOR BEHOVET FOR OFFENTLIG OG PRIVAT HJELP	57
KOMMUNEANSATTES VURDERING AV NYTTE	58
OPPSUMMERING	59
<i>Hvordan vurderes verdien av tilpasningen/utbedringen?</i>	<i>59</i>
<i>Har tilskuddet redusert behovet for offentlig og privat hjelp?</i>	<i>60</i>
<i>Øker tilskuddet muligheten mottakeren har til å bli boende lenger i eget hjem?</i>	<i>60</i>
KAPITTEL 8 FLYTTING	61
INNLEDNING	61
VAR UTBEDRING ET ALTERNATIV TIL FLYTTING?	61
TILPASNINGEN/UTBEDRINGEN OG FRAMTIDIGE FLYTTEPLANER	62
INNVIRKNING PÅ FLYTTING – KOMMUNALT ANSATTES VURDERING	64
OPPSUMMERING	67
KAPITTEL 9 FORVALTNING AV ORDNINGEN	68
INNLEDNING	68
HVOR LIGGER ANSVARET FOR TILSKUDDSORDNINGEN?	68
FAGLIGE KVALIFIKASJONER HOS DEN SOM ADMINISTRERER TILSKUDET	70
SAKSBEHANDLINGSPRAKSIS	72
OPPSUMMERING	73
KAPITTEL 10 INFORMASJON OG KUNNSKAP OM ORDNINGEN	74
INNLEDNING	74
KOMMUNENES INFORMASJONSSTRATEGIER	74
STONADSMOTTAKERENS RAPPORTERING AV KUNNSKAPSKILDER	76
KOMMUNEANSATTES VURDERING AV HVEM SOM TAR INITIATIV TIL Å SØKE	77
BRUKERENS RAPPORTERING AV HVEM SOM HAR FORESLÅTT UTBEDRINGEN	78

HVEM PLANLA UTBEDRINGEN OG UTFORMET SOKNADEN?	80
BRUKERNES RAPPORTERING AV HVOR DE HENVENDTE SEG FOR Å SOKE TILSKUDD.....	82
OPPSUMMERING	83
KAPITTEL 11 ETTERSPØRSEL ETTER TILSKUDDET	85
INNLEDNING.....	85
ETTERSPØRSELEN.....	85
OPPSUMMERING	91
KAPITTEL 12 KOMMUNENES VURDERING AV ORDNINGEN	93
INNLEDNING.....	93
HVORDAN ORDNINGEN ER TILPASSET BEHOVET	93
KOMMUNENES VURDERING AV UTFORMINGEN AV ORDNINGEN.....	95
OPPSUMMERING	97
KAPITTEL 13 BRUK AV ORDNINGEN SETT I SAMMENHENG MED ANDRE OFFENTLIGE STØTTEORDNINGER	99
INNLEDNING.....	99
TILSKUDD SOM ALTERNATIV TIL ANDRE TILTAK	99
TILSKUDD I KOMBINASJON MED ANDRE LAN/TILSKUDD	100
OVERFORING AV MIDLER MELLOM ULIKE TILSKUDDSDORDNINGER.....	101
OPPSUMMERING	102
KAPITTEL 14 VURDERING AV ORDNINGENS SAMFUNNSØKONOMISKE LØNNSOMHET	103
DEFINISJON, BEGREPER OG METODE.....	103
BETALINGSVILLIGHET	104
BEHOV FOR HJELP OG FLYTTING.....	105
INNTEKTSFORDELING	105
OPPSUMMERING – SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET	105
KAPITTEL 15 AVSLUTNING – DISKUSJON	106
ER FORDELINGEN I TRÅD MED KRITERIENE SOM GJELDER FOR ORDNINGEN?.....	106
ER BRUKEN AV TILSKUDDET I TRÅD MED RETNINGSLINJENE FOR ORDNINGEN?.....	107
MÅLOPPNÅELSE	107
VARIASJONER I KOMMUNAL PRAKSIS	107
ORDNINGENS ØKONOMISKE RAMMER.....	109
LITTERATUR	110
VEDLEGG	111
TABELLER	111
SPORRESKJEMA	116

Sammendrag

Bakgrunn og problemstillinger

Husbanken forvalter flere virkemidler rettet mot eldre og funksjonshemmede. I denne rapporten evalueres Husbankens boligtilskudd til funksjonshemmede og eldre. Tilskuddet skal ifølge målsetningen bidra til *"at eldre og funksjonshemmede får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemming"*.

Ifølge retningslinjene for tilskuddet skal de gå til *"Mindre utbedringer/tilpasninger av brukte boliger, spesialtilpasninger av ny bolig, garasje og utbedring av kommunale utleieboliger"*. Det skal ifølge ordningen prioriteres tiltak som *"øker tilgjengeligheten og gjør beboeren mest mulig funksjonsdyktig"*. I 1996 ble det brukt 77 millioner kroner på i alt 7279 saker, og i 1997 71 millioner på 6432 saker. Tilskuddet fordeles til kommunene. De fleste kommunene har i dag ansvaret for viderefordeling av tilskuddet til aktuelle brukergrupper.

Denne evalueringen av boligtilskuddet til tilpasning gjøres på oppdrag av Husbanken. De sentrale problemstillingene i evalueringsprosjektet er: Hvem får tilskuddene, hvordan vurderes verdien av tilpasningen/utbedringen i ettertid, reduserer bruken av tilskuddet flyttetendens for brukergruppen, hva er tilskuddene brukt til, hvem har ansvaret for forvaltning av tilskuddsordningen i kommunene, hvilke informasjonsstrategier har kommunene, hvordan er etterspørselen etter tilskuddet, hvordan fungerer retningslinjene og vurdering av tilskuddsordningens samfunnsøkonomiske nytte.

Framgangsmåte

To ulike typer datakilder er brukt for å belyse de foran nevnte problemstillingene: spørreskjema til brukere av ordningen og spørreskjema til saksbehandlere i kommunene. I tillegg er Husbankens registrering av søknadene anvendt for å vurdere representativiteten i vårt utvalg og på noen områder hvordan bruken av tilskuddet varierer for hele landet. Det er også gjennomført samtaler med ansatte med ansvar for bruken av tilskuddet i kommunene.

Hvem får tilskudd?

Undersøkelsen viser at stønadsmottakerne skårer lavt på tradisjonelle sosioøkonomiske kriterier. Blant stønadsmottakerne over 65 år har 90 prosent utdanning tilsvarende grunnskolenivå eller lavere. Andel med utdanning lavere enn videregående skole er 50 prosent blant alle eldre (Levekårsundersøkelsen blant eldre 1995). Ifølge Husbankens registreringer gikk 57 prosent av samtlige tilskudd til husholdninger med inntekter under 90 000 kroner. I vårt utvalg har 58 prosent bruttoinntekt under 100 000 kroner. 75 prosent av utvalget har inntekt under 150 000 kroner.

Vår undersøkelse viser at stønadsmottakerne i hovedsak er pensjonister eller trygdede. Bare 9 prosent arbeider utenfor hjemmet (reduisert stilling eller full jobb). Andelen enker blant tilskuddsmottakerne er høy, og høyere enn blant beboere i omsorgsboliger, og betydelig høyere enn i den øvrige eldre befolkningen.

92 prosent av alle stønadsmottakerne bor i selveierboliger. Det tilsvarende tallet for

omsorgsboligbeboerne er 55 prosent. For stønadsmottakerne og omsorgsboligbeboerne under 65 år er de tilsvarende tallene 92 og 39 prosent, og for de over 65 år, 92 og 55 prosent. For eldre i den øvrige befolkningen er andelen selveiere 79 prosent.

I tillegg viser vår undersøkelse at eneboligbeboere er overrepresentert sammenliknet med befolkningen for øvrig og sammenliknet med hvor stor andel av omsorgsboligbeboerne som kom fra enebolig: 62 prosent av stønadsmottakerne har enebolig, 45 prosent av beboerne som flyttet inn i omsorgsboligene, kom fra eneboliger. For gruppen under 65 år er prosent-differansen mellom omsorgsboligbeboeren og stønadsmottakeren 14 prosentpoeng. For gruppen over 65 år er den 24 prosentpoeng.

Gjennomgangen her gir et bilde av den typiske stønadsmottakeren som enke med svak økonomi, som sitter igjen etter mannens bortfall i en selveierenebolig. Til sammen går 1/3 prosent av tilskuddene til denne gruppen.

En betydelig andel av stønadsmottakerne har funksjonsnedsettelse – slik det er målt i denne undersøkelsen: 28 prosent må ha hjelp til dagligvarekjøp, 41 prosent til å gjøre rent og 14 prosent til av- og påkledning. Sammenliknet med omsorgsboligbeboerne har stønadsmottakerne som gruppe betydelig mindre hjelpebehov. En sammenlikning av funksjonsnivå for gruppen over 65 år av stønadsmottakere, omsorgsboligbeboere og alle eldre, viser at stønadsmottakerne plasserer seg mellom alle eldre og eldre i omsorgsboliger når det gjelder funksjonsnivå.

På samme tid viser gjennomgangen at det for deler av gruppen av stønadsmottakere kan reises spørsmål om tildelingen er i tråd med målsetningen for ordningen: 10 prosent av utvalget oppgir at de har inntekt over 200 000 kroner. 25 prosent av utvalget oppgir at de har mer enn 100 000 kroner i formue, og halvparten av utvalget oppgir at de ikke har redusert funksjonsnivå (slik det er målt i denne undersøkelsen).

Hvor mye tilskudd er gitt?

Gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse i utvalget er på 16 744 kroner. 43 prosent av tilskuddene er på under 10 000 kroner. Bare tre prosent har oppgitt tilskuddsstørrelse på mer enn 50 000 kroner. Egne økonomiske midler utgjør en betydelig del av totalkostnadene. I de sakene der totalkostnader og egen finansiering er oppgitt, utgjør tilskuddsmidlene i snitt 23 prosent av de samlede kostnadene.

Totalkostnadene for halvparten av sakene er mindre enn 30 000 kroner. 13 prosent av sakene koster mer enn 100 000 kroner. 77 prosent av utvalget oppgir å ha brukt egenkapital. I overkant av halvparten har brukt egne oppsparte midler. I overkant av ¼ har brukt privat lån. I underkant av 40 prosent har brukt 10 000 kroner eller mindre. 77 prosent har brukt mindre enn 50 000 kroner. Bare 10 prosent har brukt mer enn 100 000 kroner i egenkapital.

Den store andelen som bruker egne midler til tilpasningen/utbedringen, kan tyde på at det arbeidet som gjøres, vurderes som nyttig og nødvendig av mottakeren. Det forutsetter imidlertid at det oppleves som frivillig å bruke av egne midler til dette. Den store andelen egenkapital kan også være uttrykk for at dette er grupper som på annen måte kan ha hatt mulighet for å få til egen finansiering av tiltakene.

I liten grad brukes tilskuddet i kombinasjon med andre offentlige midler. Bare 5 prosent oppgir å ha brukt lån fra kommunen.

Et sentralt spørsmål er om stønadsmottakerne hadde gjennomført arbeidet uten tilskuddet, eller om gjennomføringen er avhengig av tilskuddsmidlene. Få har svart på et direkte spørsmål om de hadde gjennomført utbedringen, uavhengig av om de fikk tilskudd eller ikke. Våre data gir ingen entydig konklusjon på dette spørsmålet. 27 prosent svarer ja eller kanskje på dette, 10 prosent at de ikke ville ha gjort det. De som uansett ville ha gjennomført utbedringen, har høyest egenfinansiering.

Hva brukes tilskuddet til?

Fjerdeparten av stønadsmottakerne har oppgitt at tilskuddet er brukt til tre eller flere forhold i boligen. 1/3 oppgir at tilskuddene er brukt til utbedring av bad og toalett. 1/4 oppgir at det er brukt til skifting av vindu. Andre forhold som er nevnt av mer enn 1/10 av utvalget, er utbedring av vegger utvendig (18 prosent), utbedring av tak utvendig (15 prosent), tilpasse/utbedre kjøkken (14 prosent), utbedring av vegger innvendig (11 prosent) og utbedring av gulv (10 prosent).

17 prosent av tilskuddsmottakerne oppgir at tilskuddene er brukt både til vedlikehold og tilpasnings- og utbedringsarbeid. 39 prosent av tilskuddsmottakerne har oppgitt bare vedlikeholdssaker, og 39 prosent at tilskuddet bare er brukt til tilpasnings-/utbedringssaker.

Også rapporteringen fra kommuneansatte tyder på at en stor andel av tilskuddene brukes til vedlikeholdsarbeid. En av fire sier at det ofte brukes til dette. Også det kommuneansatte rapporterer tyder på at en del av forklaringen på den store andelen til vedlikeholdsarbeid er at det blir brukt i sammenheng med annet tilpasnings-/utbedringsarbeid. 11 prosent av de kommuneansatte rapporterer at vedlikeholdsarbeid aldri blir utført i sammenheng med tilpasnings-/utbedringsarbeid. 45 prosent rapporterer at det av og til forekommer i sammenheng med tilpasning/utbedring.

Anslagsvis brukes tilskuddet til vedlikeholdsarbeid i en av tre av sakene.

Konsekvenser av tilpasningen/utbedringen for brukeren

Tilskuddet skal i følge retningslinjene "bidra til at eldre og funksjonshemmede får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemming".

Vår undersøkelse viser at bruken av tilskuddet har en positiv effekt på brukernes hverdag. Nesten tre av fire har rapportert at de er tilfreds med resultatet av tilpasningen/utbedringen. Én av tre har rapportert at de har større mulighet til å klare seg selv etter at tilpasningen/utbedringen er gjennomført. Åtte prosent har krysset av for at tilpasningen har bidratt til bedre mulighet til å komme ut.

En betydelig andel har også rapportert om bedre mulighet til å klare ulike gjøremål selv etter at tiltaket er gjennomført. Andelen som rapporterer om større selvhjelpenhet er større for den

gruppen der det er gjennomført tilpasninger (én av to), sammenliknet med gruppen der det er gjennomført vedlikeholdsarbeid (én av fem).

21 prosent oppgir at de har mindre behov for hjelp fra andre etter at tilpasningen/utbedringen er gjennomført. Andelen som rapporterer om mindre behov for hjelp er mindre når det er gjennomført vedlikeholdsarbeid (14 prosent) enn når det er gjennomført tilpasnings-/utbedringsarbeid (34 prosent).

Brukerundersøkelsen gir ikke grunnlag for å si at tilskuddet har bidratt til reduksjon i den offentlige og private hjelpen til brukergruppen. Dette kan synes å stå i motsetning til at en betydelig andel rapporterer om større selvhjulpenhet og mindre behov for hjelp fra andre etter at arbeidet er utført. Hovedforklaringen på dette må være at hjemmetjenestene i dag er forholdsvis standardisert. Selv om brukere før hadde vanskeligere for å klare seg i boligen, er det ikke gitt at hjelp var tilgjengelig på en slik måte at det kunne avlaste brukeren. De kan ha opplevd et behov for hjelp uten at det har vært hjelp tilgjengelig.

En liten andel av brukerne oppgir at flytting har vært et alternativ til å tilpasse/utbedre boligen. Én av seks har tenkt på flytting som alternativ. I underkant av tre av fem har oppgitt at flytting ikke har vært et alternativ. Dersom disse tallene er representative for alle tilskuddsmottakerne, vil det anslagsvis innebære at 300 personer på landsbasis ikke flytter på grunn av tilskuddet. Våre resultater indikerer at flytting i størst grad vurderes som alternativ blant grupper med dårligst funksjonsnivå, som har fått utført tilpasninger (ikke bare vedlikehold) og som har fått de største tilskuddene. Gitt en underrepresentasjon i utvalget av gruppen med størst behov, skulle anslaget som her gjøres, heller være for lite enn for stort.

De kommuneansattes svar gir et noe mer positivt bilde av virkningen av tilskuddet enn det bildet brukernes svar gir. En forklaring på forskjellene i vurderinger er at de kommuneansatte svarer ut fra en samlet vurdering for hele brukergruppen under ett. Den typen framgangsmåte kan gi et mer positivt bilde enn det bildet som framkommer gjennom å ta for seg hver enkelte bruker. At brukeren får en enklere hverdag blir rangert som den viktigste effekten av tilskuddet av rundt halvparten av kommunene. I underkant av tre av fire kommuner mener det ofte gir brukerne en lettere hverdag. Tre av fem mener at brukerne ofte er blitt mer selvhjulpne. I underkant av tre av fem mener brukernes mobilitet i boligen øker. To av tre kommuner har krysset av for at de er enige i at ordningen har betydning for at brukerne kan bo lenger i eget hjem. Bare i underkant av én av seks mener tilskuddet er et alternativ til flytting for store deler av brukergruppen, og i overkant av én av fire for en liten del av brukergruppen. I overkant av halvparten av kommunene har svart bekreftende på at tilpasningen "i stor grad" fører til at beboerne kan bli boende lenger i boligen.

Samlet sett kan vi se positive effekter, både slik brukerne og ansatte rapporterer om dette. Men effektene er ikke av en slik karakter at de fører til reduksjon i offentlig hjelp som ytes til brukerne. Bruken av tilskuddet synes å ha innvirkning på flyttetendens.

Forvaltning av ordningen

Ansvar for bruken av tilskuddsordningen i kommunene

Det er store variasjoner kommunene imellom mht. hvem som har det formelle og det daglige ansvaret for bruken av tilskuddsordningen. Spesielt er det verd å bemerke det store spennet

det er i utdanningen til saksbehandlerne i kommunene. En betydelig andel har også utdanning som ikke kan oppfattes som relevant fagkompetanse for bruken av tilskuddsordningen, eller de er ufaglærte. Det må få betydning for forvaltning av ordningen. I 62 prosent av kommunene har sosialtjenesten det administrative ansvaret for ordningen.

Informasjonsaspektet

De fleste av stønadsmottakerne oppgir å ha fått kunnskap om ordningen fra sosialkontoret. Flest oppgir å ha henvendt seg til sosialkontoret for å få tilskuddet – dvs. 40 prosent. Som enkelt yrkesgruppe er ergoterapeuten den som er oppgitt hyppigst på spørsmål om hvor brukeren har fått kunnskap om ordningen fra. 15 prosent har oppgitt ergoterapeut som kunnskapskilde. I tillegg er ergoterapeuten den yrkesgruppen av de oppgitte yrkesgruppene som flest har oppgitt å ha deltatt i planleggingen.

Få har oppgitt boligkontoret og hjemmetjenesten som informasjonskilde. Det er også få som har oppgitt hjemmetjenesten som den instansen som har foreslått tilpasningen/utbedringen. Det er et overraskende resultat, sett i lys av at hjemmetjenesten sannsynligvis er den instansen som har mest utbredt kontakt med aktuelle brukere med hjelpebehov. Dette resultatet kan tolkes som uttrykk for at de som bruker tilskuddsordningen, i liten grad er samme gruppe som får tjenester fra hjemmetjenesten. Det kan også forklares med at ansatte i hjemmetjenesten i liten grad bruker, henviser eller er klar over muligheten for å få utbedringstilskudd.

Tre av fire kommuner oppgir at de informerer om ordningen gjennom lokalpressen. Én av fire oppga egne informasjonsskriv som informasjonskilde, som går til alle innbyggerne. Andre måter å informere på var informasjonsskriv til aktuelle brukergrupper (6 prosent), ved hjelp av oppslag (5 prosent) og "jungeltelegrafene" eller via menighetsblad. Bare 14 prosent av brukerne har oppgitt massemedia som informasjonskilde. Det kan tyde på begrensninger ved denne framgangsmåten for informasjonsspredning.

Hvem tar initiativ til å søke tilskudd?

I overkant av halvparten av stønadsmottakerne oppgir at de selv først har forslått utbedringen/tilpasningen. I overkant av én av fire har oppgitt at en offentlig ansatt først har kommet med forslag om utbedringen. I de sakene som er initiert av det offentlige, oppgir stønadsmottakerne høyst egenkapital. Det kan bety at utbedringsbehovet er stort når det offentlige påpeker dette.

Det er flest kommuneansatte (79 prosent) som oppgir at det oftest er brukerne selv som tar initiativ til å søke om tilskuddet. Ellers oppgis offentlig ansatte (12 prosent) og pårørende (9 prosent).

Det private nettverket til brukerne er av betydning for tilgjengeligheten til ordningen. En betydelig andel, 27 prosent av brukerne, har oppgitt at de har fått kunnskap om ordningen fra privatpersoner.

Våre data viser store variasjoner i behandlingstid i kommunene. Det kan også tyde på store variasjoner i saksbehandlingspraksis. De fleste har også svart at de selv eller en annen i familien har utformet søknaden om tilskuddet. Tallene viser allikevel at det offentlige bidraget er vesentlig - over ¼ oppgir at de offentlig har gjort dette.

Denne undersøkelsen tyder på at hjemmetjenesten og de helsefaglige etatene og yrkesgruppene er perifere i forhold til tilskuddsordningen. Det er overraskende, sett på bakgrunn av den helt sentrale plassen de helse-, pleie- og omsorgsfaglige etatene og yrkesgruppene har overfor funksjonshemmede, og at kriteriet for tildeling er brukernes funksjonsnivå.

Avslag

Vi har stilt spørsmål til de kommuneansatte om det totale antall søknader om tilskudd, antall avslag og om hvilke grupper som oftest får avslag. I gjennomsnitt i vårt utvalg ble 2/3 av sakene innvilget og 1/3 fikk avslag.

Antall søknader og antall avslag pr. 1000 innbyggere er størst i de minste kommunene. Allikevel er antall søknader som innvilges pr. 1000 innbyggere, størst i de minste kommunene. Det vises også ved at andelen av mottatte søknader som innvilges er like stor i små og store kommuner. Det antyder en noe forskjellig bruk av tilskuddsordningen i små og store kommuner. Antakelig brukes tilskuddet i små kommuner til flere småsaker. Det kan også forklares med at fordelingskriteriene som gjelder for fordeling til kommunene, slår positivt ut for småkommunene.

En stor andel av kommunene oppgir at familier med funksjonshemmede barn, eldre funksjonshemmede og funksjonshemmede under 60 år sjelden får avslag på søknader. Samtidig er det 1/3 av kommunene som oppgir at sosialt vanskeligstilte sjelden får avslag.

At én av tre på landsbasis får avslag tyder på at behovet er større enn det rammen for tiltaket tillater å møte. Samtidig setter de store variasjonene kommunene imellom i vurderinger, antall søknader og i avslagspraksis, noen spørsmålstegn ved omfanget av behovet for tiltak. At variasjonene er så store, kan tyde på ulike behov i kommunene, men det er også rimelig å oppfatte dette som uttrykk for ulik kommunal praksis. Ansatte kan komme til å legge til grunn ulike sider ved aktuelle gruppers behov når de vurderer omfanget av behovet, og dette forvaltningsfeltet kan vurderes ulikt i kommunene.

Kommuneansattes vurdering av ordningen i forhold til brukergruppens behov

I tråd med samfunnsutviklingen for øvrig har det vært en betydelig økning i boligstandard for aktuelle brukergrupper. Eldres boligstandard er på et helt annet nivå enn på 70-tallet. Det gjør det rimelig å stille spørsmålstegn ved om denne typen ordning i dag ikke har samme berettigelse som tidligere. Hovedbildet som framkommer her er at et flertall av de kommuneansatte svarer bekreftende på at det er et behov for denne typen ordning.

Så mye som tre av fem av kommunene har oppgitt at de ikke er enig i at det tidligere var større behov for denne typen ordning. Andre undersøkelser (Boforholdsundersøkelsen 1995 og Levekårsundersøkelsen 1995) viser at det tross omfattende forbedring av boligstandarden, fortsatt er en viss andel av befolkningen som både rapporterer selv at de opplever problemer med boligen, og at boligen ut fra mer fastlagte kriterier kan beskrives som mangelfull.

Våre resultater viser at et flertall av kommunene mener dette er en ordning som møter et behov i befolkningen. 55 prosent av kommunene har krysset av for at ordningen er godt

tilpasset behovet. 46 prosent har svart bekreftende på at ordningen fungerer bra i forhold til brukergruppens behov.

En svært liten andel av kommunene har svart bekreftende på at ordningen ikke er tilpasset brukergruppens behov eller ikke fungerer i forhold til deres behov. Samtidig viser våre data at støtten ikke er entydig. En betydelig andel – nesten halvparten av kommunene – er bare ”delvis” enige i dette.

Kommuneansattes vurdering av utformingen av ordningen

Når det gjelder utformingen av ordningen – det vil si vurderinger knyttet til regelverket – er hovedtendensen en forholdsvis sterk støtte til de retningslinjene som er i dag. Et stort flertall har også svart bekreftende på at retningslinjene ikke fører til at brukergrupper faller utenfor. Sett i lys av de relativt vide rammene det er for vurderingen av hvem som skal tildeles tilskudd, er ikke dette noe overraskende resultat.

Kommunestørrelse har en viss betydning for praktisering av saksbehandlingen. Andelen kommuner som har egne regler øker med kommunestørrelsen. 26 prosent av de minste kommunene har egne regler, 43 prosent av den nest største kommunegruppen 62 prosent og halvparten av de største kommunene. Andelen kommuner som har opprettet egen søknadsfrist har også en viss sammenheng med kommunestørrelse. Tre av fire av de minste kommunene har opprettet egen søknadsfrist, i overkant av halvparten av de litt større kommunene og nest største kommunegruppe, og ingen av de store kommunene.

Alternative tiltak

I liten grad vurderer kommunene at ulike typer tekniske hjelpemidler kan være et alternativ til tilpasning/utbedring. En hovedforklaring kan være at problemene som løses ved bruk av tekniske hjelpemidler, er av en annen karakter enn de som en tilpasning/utbedring er svaret på. I tillegg må vi regne med den store andelen vedlikeholdssaker som en delforklaring på dette. En tredje forklaring vil være at tekniske hjelpemidler er lite kjent – spesielt vil dette gjelde for ulike typer tiltak som er av omgivelseskontrollerende karakter.

Konklusjoner

Fortsatt behov for tilskudd til tilpasningen

Evalueringen gir grunnlag for å si at det fortsatt er behov for denne typen tilskuddsordning. En stor andel av de som har fått tilskuddet, rapporterer om positive virkninger for dem, og virkningene kan sies å være i tråd med målsetningene for ordningen.

Avklare i hvilken grad tilskuddet skal gå til sosialt vanskeligstilte

Vår undersøkelse har vist at flertallet av stønadsmottakerne er sosialt vanskeligstilte. Samtidig er det eksempler på at grupper med noe høyere inntekt og formue har fått tilskudd. Ifølge retningslinjene skal tilskuddet til tilpasningen gå til funksjonshemmede og eldre. For å sikre en mer rettferdig fordeling, bør det gjøres klart om det skal være noen øvre inntekts- og formuesgrense for tildelingen.

Små tilskudd kan få store virkninger

Enkene i eneboliger utgjør anslagsvis 40 prosent av tilskuddsmottakerne og får 1/3 av tilskuddsmidlene. For dem kan små tilpasninger eller vedlikeholdsarbeid være det som kan sikre fortsatt mulighet for de som ønsker det til å bli boende i eget hjem.

Tilskuddsordningen er et godt alternativ for yngre funksjonshemmede

For gruppen av brukere som er under 60 år, tyder våre funn på at tilskudd er et godt alternativ til flytting.

Tilpasning og vedlikehold

Vi har ikke grunnlag for å si at bruken av tilskudd til vedlikehold ikke er i tråd med målsetningene for ordningen. Begrunnelsen fra kommunene for den store andelen som går til vedlikehold, er at det bidrar til å gjøre det mulig fortsatt å bli boende i boligen. Det viser at det er et stort behov for å avklare om det skal være noen øvre inntekts- og formuesgrense for tildelingen.

Økte rammer

Våre data gir grunnlag for å si at behovet for denne typen tilpasninger er større enn det som rammen i dag tillater å gjennomføre av arbeider.

Bedre informasjon om ordningen til brukergruppen

Et sentralt ankepunkt ved kommunenes forvaltning er informasjonsarbeid. Økte rammer for tilskuddsordningen forutsetter bedre informasjonsarbeid i kommunene for å sikre like muligheter for å få tilskudd for aktuelle brukergrupper.

Bedre informasjonen internt i kommuneforvaltningen

Det er påfallende at forslag om tilpasninger/utbedringer i så liten grad kommer fra ansatte i hjemmetjenesten. Det viser et stort behov for informasjon internt i kommunene mellom etater og yrkesgrupper.

Sikre at tilskuddsmidlene til tilpasning ikke forsvinner i den lokale prioriteringen

Et alternativ kan være å samordne dette tilskuddet nærmere med andre tilskuddsordninger. En enda nærmere samordning kan kanskje lette den lokale og sentrale forvaltningen av boligtilskudd. Flere av våre funn tyder på at arbeidet med tilpasninger av boliger til funksjonshemmede og eldre har lav prioritet i kommunene i dag. I tillegg er rammene for tilskuddet til tilpasning relativt sett små. Det gjør tilskuddet til tilpasningen sårbart for nedprioritering i kommunene. Ved en eventuell samordning må det sikres en form for fokus på og målretting av midler til tilpasning.

Fokus på kompetansen hos lokale saksbehandlere

Evalueringen setter et spørsmålstegn ved kompetansen til saksbehandlerne av dette fagfeltet i kommunene. Det bør gjennomføres en egen utredning for å se nærmere på behovet for kompetanseoppbygging på fagfeltet boligforvaltning.

Kapittel 1 Boligtilskudd til tilpasning

Målgrupper og retningslinjer for tilskuddsordningen

Boligtilskuddet til tilpasningen er ett av flere boligtilskudd fra Husbanken. Boligtilskudd til tilpasningen er rettet mot funksjonshemmede og eldre. Målgruppene for ordningen er ifølge Husbankens retningslinjer definert til å være: funksjonshemmede, eldre over 60 år og sosialt vanskeligstilte.

"Boligtilskuddet til tilpasning av bolig skal bidra til at eldre og funksjonshemmede får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemming."

Ifølge retningslinjene for tilskuddet skal de gå til *"Mindre utbedringer/tilpasninger av brukte boliger, spesialtilpasninger av ny bolig, garasje og utbedring av kommunale utleieboliger."* Det skal ifølge ordningen prioriteres tiltak som *"øker tilgjengeligheten og gjør beboeren mest mulig funksjonsdyktig"*.

Boligtilskuddet fordeles mellom kommunene. Kommunene har ansvaret for viderefordeling til aktuelle brukergrupper. Unntaket er saker der søknadssummen er over 100 000 kroner. Andelen over 60 år i kommunene legges til grunn for fordelingen. Samtidig åpner retningslinjene for at kommunene kan søke ekstra midler *"hvis kvoten er brukt opp"* og *"ut fra hvor mye midler som er igjen til disposisjon og om kommunen har hatt ekstraordinære store utbetalinger som følge av spesielle forhold"*. I dag åpner ordningen for at kommunene selv kan utarbeide egne regler for behovsprøving under forutsetning av at disse blir godkjent av Husbanken.

Tidligere hadde Husbanken ansvaret for fordeling av tilskuddet til brukerne. I dag har de fleste av kommunene selv ansvaret for dette. Det har vært små endringer i størrelsen på tilskuddet. I 1996 var det totalt bevilget 77 millioner i 7279 saker. Totalt ble det i 1997 gitt boligtilskudd i 6432 saker (tilsvarende 71 millioner).

Tilskuddsordningen i lys av overordnede boligpolitiske målsetninger

Fra 70-tallet har den overordnede politiske målsetningen vært økt integrering og normaliserte levekår for funksjonshemmede og økt vekt på hjemmebaserte tilbud – i motsetning til institusjon – for eldre og funksjonshemmede. I St.meld. nr. 76 (1971 - 72) s. 79, ble det lagt vekt på å bedre boforholdene for grupper som fortsatt hadde dårlig standard, uten at de skulle behøve å flytte.

Husbankens tiltak har fra banken ble opprettet, bestått av både selektive og generelle virkemidler (Reiersen og Thue 1996). Deler av de boligpolitiske virkemidlene har vært under omlegging på 90-tallet. Rentestøtten ble overført til målrettede tilskudd mot spesielle grupper. Hensikten har vært å få til en målretting av boligsubsidiene, der tildeling i større grad skal baseres på behovsprøving.

Gjennom hele perioden har det vært en målsetning om opprusting og utbedring av eldre boliger, og en målsetning om å tilrettelegge nye boliger på en slik måte at de skal bli bedre for

eldre og funksjonshemmede. Den sterke fokuseringen på behov for utbedring, tilpasning og opprusting av boliger for funksjonshemmede, må ses i lys av den boligstandarden som var for store grupper, spesielt eldre på 70-tallet.

"- de økonomiske virkemidlene skal stimulere til bygging av boliger som er velegnet ved redusert funksjonsevne få en økende andel boliger med livslopsstandard."
(St.meld. nr. 34 (1988 - 89) s. 12)

Målsetningen om at alle skal kunne bo lengst mulig i eget hjem er opprettholdt og forsterket på 90-tallet. Det har vært en oppfatning at en bolig som er tilrettelagt, kan minske behovet for hjelp og gjøre det mulig å bo i egen bolig framfor institusjon (Regjeringens handlingsplan 1990 - 1993 s. 10).

Målsetningen om tilpasning og opprusting må også ses i lys av at det har vært en gjennomgående forutsetning og antakelse at en tilpasning og opprusting av boligene kan bidra til å redusere omsorgsbehovet:

"Boligmassen må opprustes og utnyttes slik at omsorgsbehov som har sin årsak i uhensiktsmessige boliger kan reduseres." (St.meld. nr. 34 (1988 - 89) s. 8)

Ut fra forutsetningen om en sammenheng mellom økt tilgjengelighet og utbedring, ble det lagt vekt på at en økende andel av boliger skal være tilpasset:

"I årene framover er det viktig å stimulere til gode boliger og gode bomiljøer med tanke på målsetning om økt hjemmebasert omsorg for eldre og andre omsorgstrengende." (St.meld. nr. 34 (1994 - 95))

Den betydelige økningen det har vært i tilgjengelige kommunale hjemmetjenester fra 70-tallet til målgruppen for dette tilskuddet i denne perioden, kan også tenkes å ha hatt betydning for bruken av tilskuddet, og for betydningen av det.

Tilskuddsordningen kan også ses i lys av en annen og gjennomgående målsetning for boligpolitikken. Det er og har vært en politisk målsetning at boligpolitikken og de boligpolitiske virkemidlene skal bidra til bedre boligfordeling enn den som formue- og inntektsfordelingen tilsier.

"Målsetningen for boligpolitikken har vært at den "skal bidra til utjevning av de ulikheter som eksisterer på boligmarkedet mellom sosiale grupper, regioner og mellom generasjoner." (Innst. St.meld. nr. 197 (1988 - 89) s. 20)

Begge disse overordnede målsetningene for boligpolitikken gjenspeiles i målsetningen som er utarbeidet for boligtilskuddet. I flere sammenhenger er det pekt på den store utfordringen som omleggingen til økt vekt på tilskudd fører til, spesielt når det gjelder treffsikkerhet av tilskuddene, om de "når de som trenger det mest" (Nordvik 1995, Barlindhaug, Bondevik og Nordvik 1996, Øistensen 1998)

Endringer i samfunnsforhold og andre offentlige ordninger med konsekvens for boligtilskuddsordningen

Selv om mulighetene til å søke tilskuddet har vært til stede gjennom flere tiår, har det vært relativt omfattende endringer i andre offentlige tiltak og i samfunnsutviklingen for øvrig. Det er rimelig å regne med at dette kan ha hatt innvirkning på etterspørselen etter og bruken av tilskuddet.

Den generelle boligstandard er dramatisk forbedret for store grupper, også for funksjonshemmede og eldre. Det er rimelig å anta at behovet for opprusting av boliger er betydelig redusert sammenliknet med situasjonen på 70-tallet. Samtidig viser undersøkelser av boligstandard og undersøkelser av befolkningens egen rapportering av boligproblemer, at det fortsatt er boliger som oppfattes å ha dårlig standard. Parallelt med relativt sett forbedret boligstandard, må vi også regne med at det har vært betydelige endringer i de forventningene befolkningen generelt, eldre og funksjonshemmede har til boligstandard.

Fra 70-tallet og fram til 90-tallet har det vært små endringer i de boligpolitiske virkemidlene i forhold til den gruppen som tilskuddet er ment for. På 90-tallet har det derimot vært betydelige endringer, som det er rimelig å anta kan få konsekvenser både for kommunens vurderinger omkring bruken av tilskuddet og brukernes vurderinger av hvilke muligheter de har når de opplever problemer som de knytter til boligen. Selv om det gjennom lang tid hadde vært en målsetning å bygge ned institusjoner og satse på hjemmebaserte tjenester, har ikke målsetningen vært fulgt opp med offentlige tiltak i betydelig grad før på 90-tallet. Tilskuddsordningen til bygging av omsorgsboliger og sykehjem kom i 1994, noe som har resultert i betydelig oppbygging av omsorgsboliger (tilpassede boliger).

Kapittel 2 Mandat for og problemstillinger i evalueringen

Evalueringsmandat

Ifølge Husbankens mandat for evalueringen skal hovedtemaene som belyses være "hvordan tilskuddet bidrar overfor eldre og funksjonshemmede brukergrupper, hvordan tilskuddsordningen blir forvaltet og hvilke endringer som kan gjøres for å øke den boligpolitiske måloppnåelsen overfor målgruppen."

Problemstillinger i evalueringen

1. Hvem får tilskuddene?

Kunnskap om brukergruppen gir grunnlag for å vurdere om tilskuddet når fram til dem det er ment for og dermed belyse treffsikkerheten av ordningen. Videre har kunnskap om hvem brukergruppen er bidratt til å se tilskuddsordningen i lys av andre ordninger til eldre. Vi har sammenliknet de som mottar tilskudd med de som flytter inn i omsorgsboliger. Det gir mulighet til å drøfte hva som karakteriserer stønadsmottakere sammenliknet med den gruppen som i dag får tildelt en omsorgsbolig, og drøfte hvilke behov som møtes av de ulike tiltakene.

2. Hvordan vurderes verdien av tilpasningen/utbedringen i ettertid?

Evalueringen har søkt å få svar på hvilken betydning tilskuddet har hatt for brukeren - hvordan bosituasjonen for mottakeren er i dag og om brukerne av tilskuddet i ettertid opplever at tilpasningen/utbedringen som er gjort har hatt noen betydning for hjelpebehovet. Drøfting av verdien av tilskuddet baserer seg også på kommunalt ansattes vurderinger av brukerne.

3. Reduserer bruken av tilskuddet flyttetendens for brukergruppen?

Det er vanlig å anta at eldre og andre grupper med redusert funksjonsnivå kan velge ulike strategier, dersom de opplever boligproblemer - endring av egen bolig, flytting til institusjon, eller til en bedre tilpasset bolig. Spørsmål i prosjektet er om bruken av tilskuddet kan redusere flyttetendensen.

4. Hva er tilskuddene brukt til?

Målsetningen har vært å få oversikt over og kunnskap om hvilke utbedringer/tilpasninger som ordningen har bidratt til. Denne kunnskapen danner grunnlag for vurdering av om tilskuddet brukes i tråd med målsetningene for ordningen.

5. Hvem har ansvaret for forvaltning av tilskuddsordningen i kommunene?

I evalueringen ser vi på hvem som har hatt ansvaret for ordningen i kommunen og hvilken kompetanse ansvarlig person i kommunen har.

6. Hvilken informasjonsstrategi har kommunene?

Tilgjengeligheten til tilskuddsordningen er avhengig av flere forhold, der iblant hvilke informasjonsstrategi kommunen har. På bakgrunn av opplysninger om informasjonsstrategier i kommunen og brukernes rapportering av hvor de har fått kunnskap om ordningen fra, drøftes tilgjengeligheten til tilskuddet for aktuelle brukergrupper.

7. Hvordan er etterspørselen etter tilskuddet?

På grunnlag av kommuneansattes rapportering om etterspørsel og avslag, og de kommuneansattes helhetlige vurderinger av ordningens innretning, drøftes i hvilken grad tilskuddsordningen treffer brukergruppers behov.

8. Hvordan fungerer retningslinjene?

Ansattes vurderinger danner grunnlag for drøftelse av hvordan retningslinjene for tilskuddsordningen fungerer.

9. Vurdering av tilskuddsordningens samfunnsøkonomisk nytte

En drøftelse av ordningens samfunnsøkonomiske nytte baserer seg på resultatene som framkommer i prosjektet.

Kapittel 3 Framgangsmåte metode

Datakilder

To ulike typer datakilder vil bli brukt for å belyse de foran nevnte problemstillingene:

- Spørreskjema til brukere av ordningen
- Spørreskjema til saksbehandlere i kommunen

I tillegg er Husbankens registrering av søknadene anvendt for å vurdere representativiteten i vårt utvalg og på noen områder hvordan bruken av tilskuddet varierer for hele landet. Det er også gjennomført samtaler med ansatte med ansvar for bruken av tilskuddet i kommunene. Disse har bidratt som underlag for utarbeiding av spørreskjemaene.

Spørreskjema til brukere av ordningen

Spørreskjema er sendt til et representativt utvalg av brukere som har fått tildelt tilskuddet i 1996. Det har gjort det mulig å få fram brukernes vurdering av ordningen sett i ettertid. Et alternativ til å bruke spørreskjema som ble vurdert, var case-metode for innsamling av data om hvilke spesialtilpasninger som var gjort, og hvilken effekt tilpasningen hadde hatt. Hovedgrunnen til at vi valgte spørreskjema, var at case-metoden ville bli for kostnads-krevende, dersom den skal gi kunnskap om mer enn et begrenset utvalg av saker. For å besvare spørsmålene i evalueringen og drøfte konsekvenser for samfunnet og den enkelte, var det ønskelig med et større utvalg.

For ytterligere å ha mulighet for vurdering av verdien av denne typen spesialtilpasning, kunne en framgangsmåte være parallelt å studere en kontrollgruppe som ikke får gjennomført tilsvarende utbedring/tilpasning. Vi vurderte at rammen for prosjektet ikke ville tillate dette, da det ville kreve omfattende arbeid med å tilrettelegge en kontrollgruppe med aktuelle kjennetegn.

Framgangsmåten for utvelging

Utvelging ble gjennomført i to trinn. Vi var avhengige av hjelp fra kommunen når vi skulle velge ut aktuelle brukere. Det ble tatt telefonkontakt med et tilfeldig utvalg på 50 kommuner. De ble forespurt om de hadde mulighet til å bistå med utsendelse til brukere som fikk tildelt tilskudd i 1996. Kommunen fikk tilsendt et antall skjemaer tilsvarende antallet stonads-mottakere i 1996. De ansatte i kommunen videreformidlet skjemaene til brukerne. Purring ble også videreformidlet gjennom ansatte i kommunen. Det ble gjennomført en purrerunde.

Spørreskjema til saksbehandlere i kommunen

Spørreskjema ble sendt til alle landets kommuner (unntatt de som selv ikke administrerer ordningen). Opprinnelig var planen å ha et utvalg på 100 kommuner. Målet var å ha representert kommuner med ulik forvaltningspraksis og tildelingsrutiner i utvalget. På grunn av forventninger om problemer med å få tilstrekkelig størrelse på nettoutvalget, valgte vi å sende spørreskjema til alle landets kommuner. Fordi fokus skulle være bruk og vurdering av ordningen og dagens praksis, ble det valgt å ta ut de kommunene som i dag selv ikke forvalter ordningen. I brev til kommunen ble det bedt om at saksbehandler for boligtilskuddsordningen skulle besvare spørreskjemaet. Det ble sendt ut spørreskjema til totalt 407 kommuner.

Svarprosent

Svarprosenten i brukerutvalget

Totalt har vi til nå fått inn 148 spørreskjema. Dette er betydelig mindre enn det vi opprinnelig ønsket og hadde som målsetning. Ringerunden til de utvalgte kommunene ga oss et brukerutvalg på 591 (antall brukere i disse kommunene som de kommuneansatte oppga at hadde fått tilskuddet i 1996).

En nærmere oppfølging etter at svarene fra første utsendelse var kommet inn, viste at en av kommunene hadde oppgitt 90 brukere for mye. I tillegg har andre kommuner oppgitt totalt 49 brukere for mange. I ti av de opprinnelige kommunene som fikk tilsendt spørreskjema og som påtok seg å videreformidle skjema til brukerne, hadde ingen av brukerne svart etter at vi hadde sendt ut en påminnelse til de kommuneansatte. Disse ble i tillegg til skriftlig purring fulgt opp med en ringerunde. Tre av disse kommunene hadde allikevel ikke mulighet til å følge opp undersøkelsen. Disse ble tatt ut av utvalget. Dette var små kommuner og utgjorde derfor ikke en stor del av det opprinnelige utvalget, til sammen 26 spørreskjema.

Vi har også totalt fått tilbakemelding fra pårørende på i underkant av 60 tilfeller på at stønadmottakeren var død. Disse ble også tatt ut av utvalget. Dette reduserte det opprinnelige utvalget til 366 stønadmottakere. Det gir en svarprosent på 40 prosent. Dette er en lav svarprosent. Det er derfor begrensninger knyttet til generalisering av resultater fra denne undersøkelsen.

Hva skyldes bortfallet?

Det er vanlig å anta at det er systematiske skjevheter ved dem som ikke svarer i spørreskjemaundersøkelser. Svarprosent antas å være lavere blant sosioøkonomisk svakstilte eller andre utsatte grupper. Det gir grunnlag for å anta at disse gruppene er overrepresentert blant dem som ikke har svart. Likeledes gir tilbakerapporteringen ved utsendelsen - både den høye andelen som rapporterte om at stønadmottakeren var død og andre telefonsamtaler - at det er mange skrøpelige blant dem som ikke har svart.

Det er også rimelig å regne med at vi ikke har fått melding om alle stønadmottakere som er døde etter at de fikk tildelt tilskudd i 1996.

I metodelitteraturen er det vanlig å anta at de som svarer, er særlig interessert i temaet som belyses eller er generelt interessert i forskning, i større grad enn de som ikke svarer (Fowler, 1988). Dette har ofte en direkte forbindelse med det som studeres. Det er mulig at dette fenomenet også gjør seg gjeldende her, på den måten at grupper som har fått gjennomført de største tilpasningene/utbedringene i større grad svarer på spørreskjemaet. Vi fikk i løpet av utsendelsen også en del telefonhenvendelser fra brukere som hadde fått spørreskjemaet, men mente de ikke hadde mottatt noe tilskudd. Ved nærmere diskusjon kom det fram at de anså den tilpasningen som var gjort som så liten, at de hadde "glemt" det som var gjort.

Etter andre purrerunde ringte vi opp til en del kommuner der det var kommet få skjemaer fra. Det kom da fram at i mange tilfeller var spørreskjemaene blitt liggende i kommunen av ulike årsaker. De fleste av disse sendte ut spørreskjemaene sent i prosessen. Gjennomgående har vi fått inn få skjemaer fra disse kommunene før vi måtte sette strek for innsamlingen. I praksis fikk derfor brukerne fra disse kommunene bare en utsendelse og ingen purring. For det øvrige utvalget kom det inn så mye som mellom 20 - 15 prosent i andre purrerunde. Vi må derfor

kunne regne med å ha økt brukerutvalget dersom vi hadde hatt mulighet for å gjennomføre ytterligere en purrerunde.

Svarprosent - kommuneutvalget

Nettoutvalget er på 228. Det gir en svarprosent i undersøkelsen på 56 prosent. Det ble gjennomført en purrerunde. Vi har i prosjektet ikke gjennomført noen systematisk frafallsanalyse av årsaker til manglende svar fra kommunene. En del av kommunene ga tilbakemelding om at arbeidspress gjorde at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen.

En medvirkende årsak til frafallet kan være uklarheter i kommunene omkring hvem som skulle fylle ut spørreskjemaet. En del telefonhenvendelser til oss kunne tyde på det. Spørreskjemaet var forsvunnet på veien fra en etat eller fra en person til en annen. Erfaringer fra andre liknende undersøkelser til kommunene tyder på at svarprosenten øker betydelig, dersom det er tatt direkte kontakt med den som skal fylle ut spørreskjemaet før utsendelsen. På den måten er det mulig å stile forsendelsen direkte til denne personen. På grunn av framdriften i prosjektet ble det ikke mulig å gjennomføre dette.

Første utsendelsen skjedde i begynnelsen av august. Tilbakemeldinger på purringer tyder også på at en del spørreskjemaer ble forlagt fordi ferieavviklingen ikke var avsluttet.

Representativiteten

Brukerutvalget

Gjennomsnittlig beløp bevilget for alle kommunene var i 1996 14 300 kroner. På landsbasis er 52 prosent av tilskuddene bevilget til personer over 60 år. Tabellene nedenfor viser innkomne brukersvar fordelt etter om de fikk tilskudd som er større eller lavere enn landsgjennomsnittet, og brukersvarene fordelt etter over og under 60 år.

Tabell 3.1 - Brukersvarene inndelt etter gjennomsnittlig bevilget beløp i vedkommende kommune

	Lavere enn 14 300 kr	Høyere enn 14 300 kr
Prosent	63	37
N	84	49

(14 300 kroner er gjennomsnittet for alle kommuner)

Tabell 3.2 - Brukersvarene inndelt etter hvor stor andel av tilskuddet som er gitt til personer over 60 år i vedkommende kommune

	Lavere enn 52 prosent	Høyere enn 52 prosent
Prosent	51	49
N	68	65

(52 prosent er gjennomsnittet for alle kommuner)¹

¹ 15 svar kommer fra kommuner, for hvilke det ikke foreligger statistikk om forbruk av tilskuddet i 1996 (Oppegård og Flå).

Gjennomsnittlig beløp bevilget for alle kommunene er 14 300 kroner. I brukerutvalget vårt er det 63 prosent som har fått bevilget et beløp på 14 300 kroner eller mindre. Det kan tyde på en overrepresentasjon av brukere med de laveste tilskuddene. På landsbasis er det relativt få med høye tilskudd. Likeså i vårt utvalg. Allikevel er det rimelig å regne med at de med høyt tilskudd gjør stort utslag på gjennomsnittet i vårt utvalg, siden det totale utvalget ikke er på mer enn 148 stønadmottakere. Dersom vi holder utenfor den enheten med svært høyt tilskudd, blir gjennomsnittet i vårt utvalg atskillig lavere.

Brukerutvalget er lite. Det gir klare begrensninger i hvilken grad utvalget er representativt for hele populasjonen. Det at fordelingen av stønadmottakere over og under 60 år i utvalget tilsvarende landsgjennomsnittet for kommunene, gjør at vi kan si at stønadmottakere over og under 60 år er representert i samme omfang som hva som er tilfellet på landsbasis.

Kommuneutvalget

Tabellene nedenfor viser kommuneutvalget fordelt etter gjennomsnittlig bevilget beløp og etter hvor stor andel av tilskuddet som er gitt til personer over 60 år.

Tabell 3.3 - Kommunene inndelt etter gjennomsnittlig bevilget beløp

	Lavere enn 14 300 kr	Høyere enn 14 300 kr
Prosent	72	28
N	156	61

(14 300 kroner er gjennomsnittet for alle kommuner)

Tabell 3.4 - Kommunene inndelt etter hvor stor andel av tilskuddet som er gitt til personer over 60 år

	Lavere enn 52 prosent	Høyere enn 52 prosent
Prosent	47	53
N	101	115

(52 prosent er gjennomsnittet for alle kommuner)²

Også for kommuneutvalget får vi en underrepresentasjon av kommuner med høy tilskuddsstørrelse. Vi får derimot en fordeling etter alder som er forholdsvis lik det som gjelder for landet for øvrig. Også inntektsfordelingen i vårt utvalg sammenliknet med inntektsfordelingen som framkommer i Husbankens registerdata, tyder på god representasjon for grupper med inntekt over og under 100 000 kroner. I vårt utvalg har 58 prosent en inntekt under 100 000 kroner. I 1996 viste Husbankens registeropplysninger at 57 prosent hadde en inntekt under 90 000 kroner.

Tall fra Husbaken viser at det ble behandlet 10 069 saker i 1996, 7279 ble innvilget og 27,7 prosent ble avslått. Data fra vårt utvalg viser en avslagsprosent for kommunene som deltar på 33.

² For 12 av kommunene som har svart, foreligger det mangelfull statistikk om forbruket i 1996, slik at de ikke kan inngå i denne fordelingen. Bydelene i Oslo, og brukersvar fra disse, er i disse fordelingene gruppert på basis av gjennomsnittsverdier for hele Oslo (gjennomsnittlig bevilgning 5 136 kroner, 56,7 prosent av tilskuddet gitt til personer over 60 år).

Kapittel 4 Hvem er stønadsmottakere?

Innledning

Et sentralt spørsmålet i evalueringen er om tilskuddet når fram til målgruppen det er ment for. På bakgrunne av en beskrivelse av brukerutvalget og kommunenes beskrivelse av hvilke brukergrupper som prioriteres, viser vi i dette kapitlet hvem stønadsmottakerne er. En problemstillingen er også at ordningen har overlappende målgrupper med andre offentlige tiltak, eller om tilskuddet i realiteten retter seg inn mot ulike brukergrupper og på den måten dekker ulike behov. Eksempel på andre offentlige tiltak er omsorgsboliger.

Brukerutvalget presenteres først ut fra noen sentrale bakgrunnsvariabler: Kjønn, alder, sivilstatus, utdanning, inntekt og bosted. På de fleste av disse variablene skal vi sammenlikne beskrivelsene av dette utvalget med resultater fra en nettopp gjennomført levekårsundersøkelse³ og en undersøkelse fra 1996 av et utvalg av beboere i omsorgsboliger. Flere av spørsmålene i vår undersøkelse er de samme som spørsmålene i disse undersøkelsene for å ha muligheten til sammenlikning. En sammenlikning gir mulighet for å si noe om hvem utvalget i vår undersøkelse er, sammenliknet med alle eldre (levlekårsundersøkelsen) og eldre i omsorgsboliger. Sammenlikningen med beboerne i omsorgsboligene gir mulighet for å kunne si noe om det er den samme gruppen som mottar tilskudd som også blir tildelt omsorgsbolig, eller om disse offentlige tiltakene i praksis brukes av ulike grupper. Sammenlikningen gir også mulighet for å si noe om tilskuddsordningens betydning og hvilken rolle den spiller i det totale tilbudet til eldre.

Kapitlet viser videre hvilke brukergrupper kommunene prioriterer.

³ Levekårsundersøkelsen for eldre omfatter ikke sykehjemsbeboerne. Det betyr at de dårligste gamle er underrepresentert i levekårsundersøkelsen. Undersøkelsen ble gjennomført av FAFO og Statistisk sentralbyrå (SSB). Formålet var å beskrive eldres levkår og livssituasjon. Den ble gjennomført som en tilleggsundersøkelse til Levekårsundersøkelsen. Eldreundersøkelsen besto av en kombinasjon av nøkkelspørsmål i Levekårsundersøkelsen og andre spørsmål med spesiell relevans for eldre. Levekårsundersøkelsen blant eldre har sett på hvordan levekårsfordelingen er blant eldre i befolkningen. Det fokuseres på sosioøkonomiske ressurser, sosial forankring, helse og trygghet (s. 65).

Deskriptiv oversikt over utvalget

Tabell 4.1 viser en deskriptiv oversikt over utvalget på sentrale bakgrunnsvariabler.

Tabell 4.1

Mottakerne av tilskudd etter kjønn, alder, sivil status og utdanning. Prosent (antall observasjoner i parentes)

	Alle	Menn	Kvinner
Kjønn (N = 140)			
Mann	35		
Kvinne	65		
Alder (N = 141)			
Under 30 år	6	18	0
30 – 60 år	29	35	25
60 – 70 år	14	14	13
70 – 80 år	33	20	41
Over 80 år	17	12	20
Sivil status (N = 141)			
Gift/samboer	27	47	16
Enke/enkemann	41	6	59
Enslig	14	31	5
Skilt	18	16	19
Utdanning (N = 128)			
Folkeskole (7 år)	58	56	59
Realskole (9 år)	14	5	18
Gymnas	16	21	14
Høgskole/universitet	13	18	9

Utvalget fordeler seg med 65 prosent kvinner og 35 prosent menn. Aldersmessig er 65 prosent over 60 år, 30 prosent er fra 30 til 60 år, og bare 5 prosent i dette utvalget er under 20 år. Den største gruppen av dette utvalget er enker/enkemenn; dette er tilfellet for 40 prosent.

Av de som har svart, oppga 54 prosent at de bor alene. 27 prosent bor sammen med samboer/-ektefeller og 16 prosent oppgir at de bor sammen med egne barn.

Våre tall viser at hoveddelen av utvalget har lav bruttoinntekt i 1996. Det kan ses på som en indikasjon på at ordningen når dem som er den aktuelle målgruppen. I hovedsak er de som har besvart dette spørreskjemaet, enten pensjonerte eller trygdede. Bare 9 prosent av utvalget har oppgitt at de har arbeid utenfor hjemmet (reduisert stilling eller full jobb).

Av utvalget oppgir 58 prosent at de har bruttoinntekt under 100 000 kroner. Så mye som 75 prosent av utvalget har inntekt under 150 000 kroner. At en betydelig andel av tilskuddene går til lavinntektsgrupper viser også analyse av Husbankens registreringsdata om

kommunenes bruk av ordningen. Alt i alt gikk 57 prosent av samtlige tilskudd til husholdninger med inntekter under 90 000 kroner. 34 prosent av de minste kommunene ga mer enn 75 prosent av tilskuddene til mottakere med inntekt under 90 000 kroner. Bare 14 prosent av de store kommunene (10 000 innbyggere eller mer) gjorde det samme.

På den andre siden oppgir så mye som 10 prosent at de har inntekt over 200 000 kroner. Siden målsetningen er å nå lavinntektsgrupper, er det verd å bemerke dette funnet. Tilskuddsordningen gir ingen entydige retningslinjer for hvilken inntektsgrense som gjelder for tildeling av tilskuddet. Det er allikevel rimelig å stille spørsmål ved hva som er årsaken til at brukere med inntekter over 200 000 kroner mottar tilskudd.

Så mye som 25 prosent av utvalget oppgir at de har mer enn 100 000 kroner i formue. Dette tallet viser at mange som mottar tilskudd, er personer som selv kan ha økonomiske muligheter til å finansiere tiltaket.

Kjønn og alder

Det betydelige satsingen på bygging av omsorgsboliger gjør det sentralt å se nærmere på hvem gruppen av stønadmottakere er sammenliknet med de som får tildelt en omsorgsbolig. Den betydelige satsingen på omsorgsboliger reiser spørsmålet om berettigelsen av tilskuddsordningen. For å ha mulighet til å vurdere verdien av tilskuddet er det sentralt å få fram kunnskap som kan bidra til å belyse spørsmålet om gruppen av stønadmottakere skiller seg fra den gruppen som får tildelt tilskudd og eventuelt på hvilken måte. Den typen opplysninger kan bidra til kunnskap om hvilke behov tilskuddet i dag møter og dermed være sentral i en diskusjon om berettigelsen av tilskuddsordningen.

Vi skal se nærmere på kjønns- og aldersfordelingen i vår undersøkelse, sammenliknet med den øvrige eldrebefolkningen og beboerne i omsorgsboligene. I denne sammenlikningen utelates de som er under 65 år i vår undersøkelse. Tabellen viser fordelingen av eldre over og under 80 år og etter kjønn.

Tabell 4.2
Fordeling på kjønn og alder i vårt utvalg (T), i omsorgsboligundersøkelsen (O) og i levekårsundersøkelsen (L). Prosent

	65 – 80 år			Over 80 år		
	T	O	L	T	O	L
Kvinne	74	77	54	75	79	65
Mann	26	23	46	25	21	35
N	57	94	791	24	129	147

Undersøkelsen om omsorgsboliger viste at kvinner var overrepresentert i omsorgsboligene, sammenliknet med andelen kvinner i befolkningen for øvrig. Det gjorde seg spesielt gjeldende for aldersgruppen mellom 65 og 80 år. Vi finner en tilsvarende overrepresentasjon også i denne undersøkelsen. Forklaringene på overrepresentasjon av kvinner i omsorgsboligene ble knyttet både til at boligforhold hadde betydning og den utryggheten kvinner opplever. En hovedforklaring til overrepresentasjon i vår undersøkelse kan være at kvinner i større grad enn menn rapporterer om dårlige boliger, noe som vises i levekårsundersøkelsen.

Sivilstatus

Den deskriptive statistikken i tabell 7.1 viste at 27 prosent av beboerne hadde oppgitt at de er gifte eller samboende på undersøkelsestidspunktet. 41 prosent er enker eller enkemenn, 14 prosent er enslige og 18 prosent er skilt.

Vedleggets tabell 1 viser en sammenlikning av sivilstand fordelt etter kjønn og alder i tilskuddsundersøkelsen (T), omsorgsboligundersøkelsen (O) og levekårsundersøkelsen (L). Andelen gifte/samboende menn (også når vi ser bort fra de gifte som ikke bor sammen i omsorgsboligene) er lavere blant eldre tilskuddsmottakere enn blant andre eldre, men den er høyere enn blant beboerne i omsorgsboliger. Andelen enker/enkemenn, skilte og enslige/ugifte er tilsvarende lavere blant mottakere av tilskudd, sammenliknet med beboere i omsorgsboliger og høyere sammenliknet med andre eldre.

Når det gjelder kvinner får vi et annet og mer overraskende resultat. Andelen enker er høyere enn blant beboere i omsorgsboliger. Vi kan ikke se bort fra usikkerheten i vårt resultat på grunn av et lite utvalg, men samtidig ser vi sammen tendens både for kvinner over og under 80 år. Det styrker troverdigheten til dette resultatet. En rimelig forklaring på dette er at kvinner har dårlige boforhold, og at behovet derfor er større i denne gruppen.

Det er svært få enslige med i utvalget og ingen kvinner som har oppgitt statusen enslig. Prosentandelen som oppgir å være enslig, er 30 i undersøkelsen om omsorgsboliger, mens det tilsvarende for levekårsundersøkelsen er 8. I omsorgsboligundersøkelsen antok vi at den høye andelen enslige tydet på at disse ble rekruttert inn i omsorgsboligene i større grad enn andre på grunn av andre tilleggsproblem eller spesielle sosial forhold tilknyttet denne gruppen. Spesielt var dette tilfellet for de gamle mennene. Hva som er årsaken til at ingen enslige kvinner er representert i utvalget, er ikke så godt å si noe om på grunnlag av våre data. Det kan ha sammenheng med at enslige kvinner tidligere har skaffet en annen type bolig og (aldri faktisk har bodd i eneboliger) som i mindre grad har behov for den typen tilpasning/utbedring som det er mulig å gjennomføre ved bruk av tilskuddet. Det kan være slik at enker i større grad bor i hus som etter hvert får behov for tilpasning, for at husene skal bli egnet også ved redusert funksjonsnivå.

Sosioøkonomisk bakgrunn

Det er derfor rimelig å vente at lavstatusgrupper vil være overrepresentert blant tilskuddsmottakerne. Det er også rimelig å vente at lavstatusgrupper vil være overrepresentert blant mottakerne av tilskuddsordningen i større grad enn hva som er tilfellet for beboerne i omsorgsboligene.

Tabell 4.1 viser at 72 prosent av utvalget har utdanning tilsvarende realskolenivå eller lavere, 16 prosent tilsvarende videregående nivå (gymnas) og 13 prosent har utdanning tilsvarende universitets- eller høyskoleutdanning. Her ser vi som forventet at andelen med universitets- eller høyskoleutdanning er høyere for menn enn for kvinner.

Tabell 2 i vedlegget viser utdanningsnivået for menn og kvinner over 65 år i vår tilskuddsundersøkelse (T), i omsorgsboligundersøkelsen (O) og i levekårsutvalget (L).

Utdanningsnivået blant tilskuddsmottakerne er gjennomgående lavere enn i den øvrige eldrebefolkningen. Igjen må begrensinger knyttet til et lite utvalg bemerkes.

Andelen med utdanning utover realskole-(ungdomsskole)nivå er liten sammenliknet med den øvrige eldrebefolkningen og anslagsvis på nivå med omsorgsboligbeboerne. Dette gjelder for kvinner, både de mellom 65 og 80 år og for de over 80 år, og for menn over 80 år. Våre tall tyder på at den er noe lavere for menn mellom 65 og 80 år, sammenliknet med omsorgsboligbeboerne. Det kan igjen ses på som en indikasjon på at tilskuddet faktisk går til grupper med svak sosial økonomisk status.

Funksjonsnivå

Hvilke behov gruppen som har fått tildelt tilskuddet har, gir en pekepinn om hvilken gruppe stønadsmottakerne er. I dette avsnittet vil vi redegjøre for hvordan utvalget fordeler seg på de variablene som i vår undersøkelse er brukt som mål på funksjonsnivå og hjelpebehov. Tilskuddet skal bidra til en bedre tilpasset bolig. Det er derfor rimelig å vente at det vil være en større andel av disse brukerne som har redusert funksjonsnivå, sammenliknet med befolkningen for øvrig.

Vi har valgt å konstruere samme indeks som er brukt i omsorgsboligundersøkelsen og levekårsundersøkelsen ved analyser av funksjonsnivå. Det gir mulighet til å få fram hvilken gruppe av de eldre som tilskuddet treffer. Svarene på disse spørsmålene gir også kunnskap om hvilke behov hos aktuelle brukergrupper som resulterer i etterspørsel og tildeling av tilskuddet. I denne delen sammenlikner vi med hele utvalget fra omsorgsboligundersøkelsen, også de under 65 år. Framstillingen inkluderer derfor hele utvalget av tilskuddsmottakere.

Vi har – på samme måte som i omsorgsboligundersøkelsen og i levekårsundersøkelsen – konstruert en summerisk variabel. Denne indeksen er konstruert på grunnlag av svar på tre spørsmål: om å klare dagligvarekjøp, gjøre rent og kle seg. Svarfordelingen på disse spørsmålene er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 4.3 Andel av beboerne som må ha hjelp eller greier seg selv når det gjelder dagligvarekjøp, gjøre rent og av- og påkledning. Prosent

	Dagligvarekjøp	Gjøre rent	Til av- og påkledning
Greier selv	56 (43)	43 (22)	68 (66)
Må ha hjelp	28 (48)	41 (68)	14 (17)
Ubesvart	18 (9)	16 (10)	18 (16)
N	148 (330)	148 (330)	148 (330)

I overkant av én av fire har krysset av for at de trenger hjelp til dagligvarekjøp. To av fem har krysset av for at de må ha hjelp til å gjøre rent. Bare en av sju har krysset av for at de trenger hjelp til av- og påkledning. Andelen ubesvart er relativt stor på disse spørsmålene. Det er rimelig å regne med at de som ikke har avkrysset spørsmålet, av de som ellers har besvart spørreskjemaet, ikke har behov for hjelp til disse områdene.

Tall fra undersøkelsen om beboere i omsorgsbolig (i parentes) viste at i underkant av halvparten i omsorgsboligene måtte ha hjelp til kjøp av dagligvarer, to av tre oppgav at de måtte

ha hjelp til rengjøring og en av seks til av- og påkledning. Det viser at gruppen som mottar tilskudd til tilpasning av bolig i gjennomsnitt har mindre hjelpebehov enn omsorgsboligbeboerne. 13 prosentpoeng flere sammenliknet med omsorgsboligbeboerne greier å gjøre innkjøp selv. 21 prosentpoeng flere greier å gjøre rent selv. Det innebærer at når det gjelder daglige gjøremål, er det størst skillet mellom tilskuddsmottakerne og omsorgsboligbeboerne på dette området. Det er omtrent like stor andel som må ha hjelp til av- og påkledning blant omsorgsboligbeboerne som blant tilskuddsmottakerne. Diskusjoner knyttet til representativiteten i vår undersøkelse antyder en underrepresentasjon av mottakere der det er gjennomført større tilpasninger. Det er rimelig å anta at dette er en gruppe med større hjelpebehov også ut fra vanlige antakelser om dårligere svarprosent blant disse gruppen. Det skulle i så fall gi noe dårligere funksjonsnivå i gruppen som helhet sammenliknet med det bildet som framkommer i tabell 4.3 foran. Samtidig er det sannsynlig å anta at de samme tendensene har gjort seg gjeldene når det gjelder frafall i omsorgsboligundersøkelsen. Det innebærer at selv om forskjellene på de to gruppene er mindre enn det som framkommer her, så er det rimelig å anta at tabellen foran avspeiler faktiske forskjeller mellom de to gruppene.

Funksjonsnivåindeksen er konstruert på grunnlag av svarene på disse spørsmålene. Den har fått verdiene fra 0 til 3. De som klarer alle gjøremål selv, har verdien 0, funksjonsnivå 1 betyr at de trenger hjelp til ett av gjøremålene, funksjonsnivå 2 at de trenger hjelp til to av gjøremålene og funksjonsnivå 3 at de trenger hjelp til alle gjøremålene. I denne indeksen er de ubesvarte holdt utenfor. Tabellen nedenfor viser fordelingen på denne indeksen.

Tabell 4.4 Stønadsmottakerens funksjonsnivå (tall fra omsorgsboligundersøkelsen i parentes). Prosent (N = 148)

0 = Greier alle gjøremålene selv	1=Trenger hjelp til ett av gjøremålene	2=Trenger hjelp til to av gjøremålene	3=Trenger hjelp til alle gjøremålene
49 (21)	21 (24)	17 (35)	13 (20)

I vårt utvalg har 49 prosent oppgitt at de kan klare seg selv på alle disse gjøremålene, mens 21 prosent har oppgitt at de trenger hjelp med ett av gjøremålene, 17 prosent har oppgitt at de trenger hjelp med to av gjøremålene og 13 prosent har oppgitt at de trenger hjelp med alle gjøremålene. Undersøkelsen om beboere i omsorgsboliger fikk her fram en annen fordeling. Andelen som oppgav at de trengte hjelp til alle gjøremål, var omtrent like stor som andel som greide alle gjøremålene selv, dvs. ca. 20 prosent. Men for tilskuddsmottakerne får vi at halvparten greier alle gjøremålene selv. Det viser at gruppen som får tilskudd, har atskillig bedre funksjonsnivå som gruppe, sammenliknet med omsorgsboligbeboerne. Samtidig viser også tabellen ovenfor at det også er en betydelig gruppe av tilskuddsmottakerne som har omfattende hjelpebehov og trenger hjelp til alle gjøremål, og sannsynligvis noe større enn det våre tall her viser.

Også dette spørsmålet er det en stor andel som ikke har besvart. Vi har i undersøkelsen også spurt etter brukerens bevegelighet. Ca. 1/3 av utvalget oppgir at de går uten hjelp. Bare 15 prosent oppgir at de enten går med støtte eller ikke kan gå (figur 1 i vedlegget).

Vi skal her se hvordan beboernes funksjonsnivå varierer for ulike grupper. Figur 4.7 viser dette.



Figur 4.1 Tilskuddsmottakernes gjennomsnittlige funksjonsnivå etter kjønn, alder, sivilstand og utdanning

Kvinnelige tilskuddsmottakere har bedre funksjonsnivå enn mennene, og de over 80 år har dårligere funksjonsnivå enn de under. Vi ser at de yngste – de under 65 år – har dårligere funksjonsnivå enn de mellom 65 og 80 år. Dette var motsatt resultat av det vi fant i omsorgsboligundersøkelsen. Her hadde de yngste bedre funksjonsnivå enn de over 65 år. En forklaring på vårt resultat og denne forskjellen kan være at for yngre under 65 år, med "bare" redusert fysisk funksjonsnivå er tilpasning av boligen et alternativ til omsorgsbolig. De under 65 år som flytter inn i omsorgsboligene, har gjerne andre behov i tillegg til redusert fysisk funksjonsnivå.

På samme måte som i omsorgsboligundersøkelsen finner vi at skilte og enker/enkemenn rapporterer om bedre funksjonsnivå enn gifte. Det kan innebærer at terskelen for tildeling av tilskudd er lavere for disse gruppene, sammenliknet med gifte. I motsetning til i omsorgsboligundersøkelsen finner vi at ugifte rapporterer om dårligere funksjonsnivå enn både gifte/samboende og enker/enkemenn og skilte/separerte. Det er rimelig å se dette i sammenheng med at tilskuddet skal gå til funksjonshemmede. De funksjonshemmede under 65 år som rekrutteres inn i omsorgsboligene, har andre problemer enn fysiske funksjonshemninger. Tilskuddet treffer grupper under 65 år med redusert funksjonsnivå. Kanskje kan dette også tyde på at tilskuddet er et godt alternativ for disse gruppene. På samme måte som i omsorgsboligundersøkelsen, rapporterer skilte om best funksjonsnivå. Det kan bety at terskelen for tildeling er lavere for denne gruppen, men også at skilte er overrepresentert blant sosioøkonomisk vanskeligstilte grupper, og derfor i mindre grad enn andre har redusert funksjonsnivå.

Tilgjengelighet til sentralfunksjoner

Vi har i spørreskjemaet spurt om hvilke sentralfunksjoner som er tilgjengelig for stønadsmottakerne. Spørsmålsformuleringen var om de selv kan komme til de ulike funksjonene. Tabellen nedenfor viser svarfordelingen.

Tabell 4.5 Tilskuddsmottakernes tilgang til sentralfunksjoner. Prosent

N = 148			
	Ja	Nei	Ubesvart
Kan selv komme til dagligvarebutikk	57	28	14
Kan selv komme til postkontor	54	31	15
Kan selv komme til bank	51	34	16
Kan selv komme til lege	53	32	14
Kan selv komme til tannlege	51	33	16
Kan selv komme til senter m/butikker	45	36	18
Kan selv komme til servicesenter	37	32	30
Kan selv komme til dagsenter	34	34	32

Tabellen viser at vel 1/3 har rapportert at de selv ikke kan nå dagligvarebutikk, postkontor og lege. Anslagsvis har en noe større andel rapportert om problemer med å nå servicesenter, dagsenter, senter m/butikker og bank. Dette er tilfellet for to av fem av stønadsmottakerne. Slik spørsmålet er formulert, kommer det ikke klart fram om grunnlaget for mottakerenes vurdering er at de funksjonene som nevnes, ikke er tilgjengelig, eller/og det er funksjonsnivået hos brukere som forårsaker at de ikke kan nå disse stedene ved egen hjelp. Vi kan anta at dagligvarebutikk, postkontor og lege er i rimelig nærhet for de fleste av mottakerne. Det innebærer at det er rimelig å anta at problemer med å nå disse funksjonene er uttrykk for redusert funksjonsnivå. En rapportering om problemer med å nå de andre funksjonene kan like gjerne være uttrykk for at disse ikke er tilgjengelige i rimelig nærhet. Også her må vi ha i mente den sannsynlige underrepresentasjonen av grupper med størst hjelpebehov.

Prioritering av brukergrupper

Flere forhold vil ha betydning for prioritering mellom ulike brukergrupper. I tillegg til brukernes behov er det rimelig å forvente at også verdier og kultur knyttet til yrkesutøver som formidler denne typen tjenester, har betydning. I spørreskjemaet er kommunene spurt om hvilke brukergrupper de prioriterer høyt, delvis og lavt i tildeling av tilskuddet.

Tabell 4.6 Prioritering av ulike grupper. Prosent

N = 228					
	Prioriteres høyt	Prioriteres delvis	Prioriteres lavt	Ikke avmerket	Sum
Eldre over 60	43	46	4	7	100
Funksjonshemmede over 60	82	12	0	6	100
Funksjonshemmede under 60	75	18	0	7	100
Familier med funksjonshemmede barn	72	20	1	7	100
Sosialt vanskeligstilte	30	49	12	9	100
Andre	2	1	4	93	100

Funksjonshemmede er den gruppen som flest har oppgitt at de prioriterer høyt. Tre av fire oppgir at de prioriterer funksjonshemmede under 60 år høyt, og vel fire av fem oppgir at funksjonshemmede over 60 år prioriteres høyt. Også familier med funksjonshemmede barn prioriteres høyt i de fleste av kommunene: 72 prosent av kommunene oppgir at de prioriterer denne gruppen høyt. Eldre prioriteres ikke i samme grad som funksjonshemmede i like mange kommuner: 43 prosent av kommunene oppgir at denne gruppen prioriteres høyt. Den gruppen som har lavest prioritet er sosialt vanskeligstilte. Bare 30 prosent av kommunene prioriterer denne gruppen høyt. Tabellen nedenfor viser hvordan ulike grupper prioriteres.

Tabell 4.7 Grupper som prioriteres høyt avhengig av kommunestørrelse. Prosent

		Antall innbyggere 1/1 1998			
		ALLE	0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999 og mer
Eldre over 60	43	37	49	51	50
Funksjonshemmede over 60	82	80	83	84	100
Funksjonshemmede under 60	75	74	73	78	100
Familier med funksjonshemmede barn	72	66	79	78	100
Sosialt vanskeligstilte	30	37	19	27	.
Andre	2	2	2	3	.

For alle gruppene er det en tendens til at en større andel av de mellomstore kommunene prioriterer de ulike gruppene høyt. Prosentdifferansen mellom de minste og de nest største kommunene er størst for eldre over 60 år og familier med funksjonshemmede barn. Unntaket er sosialt vanskeligstilte. Her er det en større andel av de minste kommunene som oppgir å prioritere denne gruppen høyt. Dette kan ha sammenheng med at sosialt vanskeligstilte i større kommuner oftere leier boligen, og derved ikke i den grad er aktuelle for denne ordningen.

Oppsummering

Vår gjennomgang viser at 65 prosent av utvalget er kvinner og 35 prosent menn. 65 prosent er over 60 år, 30 prosent er fra 30 til 60 år, og bare 5 prosent i dette utvalget er under 20 år. Når det gjelder sivil status, er den største gruppen i dette utvalget enker/enkemenn; dette er tilfellet for 40 prosent.

Tilskuddsordningen er i stor grad en ordning som blir brukt av enker og enkemenn. Det viser en sammenlikning med den øvrige eldrebefolkningen. Det samme var tilfellet for omsorgsboligene, men i enda større grad i denne undersøkelsen. Spesielt er enker overrepresentert blant tilskuddsmottakerne. Kvinner i den øvrige eldrebefolkningen rapporterer hyppigere om boligproblemer – som indre og ytre tilgjengelighet i boligen og tilgjengelighet til service. Det kan være forklaringen på en overrepresentasjon av kvinner (levetidsundersøkelsen 1995).

Vi har sett at tilskuddsmottakerne som er yngre enn 65 år, hadde større hjelpebehov enn de eldre stønadsmottakerne – de mellom 65 og 80 år. Det motsatte var tilfellet for omsorgsboligbeboerne. En sannsynlig forklaring på dette funnet er at de som rekrutteres inn i

omsorgsboligene også har andre problemer eller behov – i tillegg til redusert funksjonsnivå – som fører til tildeling av en omsorgsbolig.

Gjennomgangen viser at en betydelig del av gruppen som er stønadsmottakere, har redusert funksjonsnivå (slik funksjonsnivå er registrert i vår undersøkelse). Samtidig viser også en sammenlikning med omsorgsboligbeboerne at en mindre andel av stønadsmottakerne har redusert funksjonsnivå. Det tyder på at som gruppe har omsorgsboligbeboerne større hjelpebehov enn stønadsmottakerne.

Flere forhold i beskrivelsen foran tyder på at sosialt svakstilte grupper er overrepresentert. En relativt stor gruppe oppgir lav inntekt, grupper med lavt utdanningsnivå er overrepresentert, og for enkelte grupper, også i større grad enn i omsorgsboligundersøkelsen. Det er en indikasjon på at tilskuddet faktisk går til grupper som tilskuddet er ment for.

Vår gjennomgang viser også at det er deler av den samme gruppen – når det gjelder økonomisk situasjon og funksjonsnivå – som rekrutteres inn i omsorgsboligene og som får tildelt tilskudd. Samtidig tyder flere av våre funn – kombinert med en sammenlikning av data fra omsorgsboligundersøkelsen – på at de gruppene som rekrutteres inn i omsorgsboligene på noen områder skiller seg fra stønadsmottakerne. I undersøkelsen om omsorgsboliger fant vi at de eldste ble rekruttert inn i omsorgsboligene. Vi finner ikke de eldste av de gamle representert i samme omfang i denne undersøkelsen; likeledes at tilskuddsmottakerene i enda større grad tilhører sosialt vanskeligstilte enn hva som er tilfellet for omsorgsboligbeboerne og i mindre grad har redusert funksjonsnivå. Våre funn støtter også opp under en antakelse om at tilskuddsmottakerne i mindre grad enn omsorgsboligbeboerne har tilleggsproblem til fysiske funksjonshemninger.

Vi har sett at stønadsmottakerne plasserer seg "mellom" omsorgsboligbeboerne og levekårsutvalget når det gjelder funksjonsnivå. Dette funnet kan brukes og fortolkes på ulike måter. Gitt tilfredsstillende representasjon i vårt utvalg, så kan funnet anvendes som en bekreftelse på en antakelse om at tilskuddsordningen går til grupper som er bedre stilt enn omsorgsboligbeboerne, men dårligere enn alle eldre. Og derfor bekrefte en antakelsen – og kanskje en intensjon med ordningene - om de fungerer som trinn i en tiltakskjede: litt redusert funksjonsnivå genererer tilpasninger, økt redusert funksjonsnivå fører til flytting og tildeling av omsorgsbolig. Det kan tyde på at tiltakene møter forskjellige behov.

Kommunenes rapportering av hvilke grupper de prioriterer viser variasjoner mellom kommunene. En stor andel av kommunen oppgir at funksjonshemmede over 60 år har høyest prioritet. Nesten like mange har oppgitt at de prioriterer funksjonshemmede under 60 år høyt. Deretter prioriteres familier med funksjonshemmede barn høyt av i underkant av tre av fire av kommunene. I underkant av halvparten av kommunene oppgir at de prioriterer eldre høyt. Sett i lys av kriterier for tildeling, er det ikke overraskende at så mange kommuner oppgir at funksjonshemmede og funksjonshemmede eldre prioriteres høyt. Det kan derimot stilles spørsmålstegn ved hvorfor ikke alle kommunene har disse gruppene som høyt prioriterte brukergrupper. Vi kan ikke se bort fra at det kan ha sammenheng med de kategoriene som er laget i dette spørsmålet. Muligens ville en kategori som omfatter sosialt vanskeligstilte funksjonshemmede blitt prioriterte av alle kommuner.

Denne undersøkelsen gir også relativt sterke indikasjoner på at tilskuddet faktisk går til grupper tilskuddet er ment for. Flere forhold i beskrivelsen ovenfor tyder på at sosialt svakstilte grupper er overrepresentert: en relativt stor gruppe oppgir lav inntekt, grupper med lavt utdanningsnivå er overrepresentert blant stønadsmottakerne og for enkelte grupper, også i større grad enn i omsorgsboligundersøkelsen. En betydelig andel – 30 prosent – av kommunene har krysset av for at sosialt vanskeligstilte blir prioritert høyt.

Kapittel 5 Tilskuddsstørrelsen og hva tilskuddet er brukt til

Innledning

I dag vet vi lite om hva tilskuddsstørrelsen for ulike brukergrupper er. Det finnes heller ikke oversikt over hva tilskuddene brukes til. Dette kapittelet viser hva størrelsen på tilskuddet har vært for vårt utvalg, og hva brukerne oppgir at tilskuddet er brukt til.

En hovedintensjon med tilskuddsordningen er at den skal bidra til bedre boligforhold for mottakeren av tilskuddet. I hvilken grad tilskuddet har bidratt til dette, er derfor et sentralt spørsmål. Vi har innledningsvis antatt at tildelingen av tilskudd også kan ha den virkningen at den utløser bruk av egne midler til utbedring av boligen i tillegg til tilskuddet, som de ellers ikke ville ha brukt. I dette kapitlet skal vi også se i hvilken grad dette har skjedd: hva tilpasningene/utbedringene som er gjort har kostet totalt, hva brukeren har brukt av egen kapital og i hvilken grad vi kan si at tilpasningene/utbedringene har vært avhengig av tildeling eller ville ha blitt gjennomført uansett.

I 1996 ble det gitt totalt 77 millioner i tilskudd i 7279 saker. Totalt ble det i 1997 gitt boligtilskudd i 6 432 saker (tilsvarende 71 millioner).

Tilskuddsstørrelse

I vårt utvalg er gjennomsnittlig tilskudd for hele utvalget på 16 744 kroner (25 brukere har ikke oppgitt tilskuddsstørrelse).⁴ Imidlertid er det tatt med et lite antall saker med høye utbetalinger som trekker gjennomsnittet betydelig opp. Utelukker vi 5 prosent av sakene (seks observasjoner), får vi et gjennomsnittlig tilskudd i de øvrige sakene på 13 524 kroner.

Tabell 5.1 Fordeling av saker etter tilskuddets størrelse. Prosent

Opp tom. 5 000 kr	7
5 000 tom. 10 000 kr	36
10 000 tom. 15 000 kr	24
15 000 tom. 20 000 kr	24
20 000 tom. 50 000 kr	6
Over 50 000 kr	3
Sum	100
N	123

Dersom vi ser bort fra de 25 som ikke har oppgitt tilskuddsstørrelse, har de aller fleste i vårt utvalg fått et tilskudd som er mindre enn 20 000 kroner. 43 prosent har fått et tilskudd på 10 000 kroner eller mindre, 24 prosent har fått et tilskudd som er fra 10 000 til 15 000 kroner, og 24 prosent har fått et tilskudd som er fra 15 000 til 20 000 kroner.

⁴ Sju av brukerne har oppgitt 0 kroner i tilskudd. Vi må anta at dette er feil i utfylling av skjemaet. En forutsetning for å få skjemaet skulle være at brukeren hadde fått tilskudd i 1996. Disse sju har også svart på andre spørsmål som gjelder tilskuddet i spørreskjemaet.

Bare ni prosent har oppgitt at tilskuddet er større enn 20 000 kroner. Seks prosent har oppgitt en tilskuddsstørrelse som er mellom 20 000 og 50 000 kroner og tre prosent en tilskuddsstørrelse over 50 000 kroner. Det høyeste oppgitte tilskuddet er 129 000 kroner.

Hva er tilskuddet brukt til?

For å ha mulighet til å analysere og drøfte verdien av ordningen både for den enkelte og for samfunnet har vi søkt å få kunnskap om hvilke utbedringer/spesialtilpasninger som ordningen har bidratt til. Vi ønsket å få svar på hvilke faktiske tekniske forbedringer (type og omfang) som er gjennomført i boligene. Kunnskap om dette vil være interessant i seg selv, og i tillegg vil denne kunnskapen kunne bidra til å belyse i hvilken grad ordningen fører til forbedring av den eksisterende boligmassen.

I spørreskjemaet til brukerne stilte vi derfor spørsmål om hvilke utbedringer som er gjennomført ved bruk av tilskuddet. Utvalget ble bedt om å krysse av på de på forhånd opplistede kategoriene i tabellen nedenfor.

Tabell 5.2 Bruk av tilskuddet. Prosent av antall saker

Tilpasse/utbedre bad/toalett	36
Fjerne terskler	8
Tilpasse/utbedre kjøkken	14
Bygge om inngangsparti	7
Forbedre atkomst fram til boligen	5
Skifte vindu	23
Tilbygg for nytt bad	9
Tilbygg for nytt inngangsparti	3
Tilbygg/soverom i 1. et.	4
Bygge om for soverom i 1. et.	5
Bygge om for bad/dusj/toalett i 1. et.	3
Bygge nytt hus	1
Bygge garasje	2
Utbedring av tak utvendig	15
Utbedring av vegger utvendig	18
Utbedring av gulv	10
Utbedring av vegger innvendig	11
Utbedring av tak/himling innvendig	6
Annet vedlikehold	18
Annet	3
N	141

Merk: Én enkelt tilskuddsmottaker kan ha angitt flere forskjellige bruk av tilskuddet. Summen av prosentandelene vil derfor overstige 100. Sju respondenter har ikke oppgitt hva tilskuddet er brukt til.

Tabellen viser at flest har krysset av for at tilskuddet er brukt til tilpasning/utbedring av bad/toalett. Over 1/3 av utvalget har krysset av for at tilskuddet er brukt til dette. (Spørsmålsstillingen her var om tilskuddet var brukt til tilpasning/utbedring av toalett/bad. Vi kan derfor ikke se bort fra at en del av disse tilskuddene er brukt til utbedring og vedlikehold.)

Nest flest har krysset av for at tilskuddet er brukt til å skifte vindu. I underkant av 1/4 av utvalget har krysset av for denne kategorien. 18 prosent har krysset av for utbedring av vegger utvendig, 14 prosent for utbedring av tak utvendig og 13 prosent for tilpasning/utbedring av kjøkken.

Flere har krysset av for flere kategorier. Totalt er det krysset av for 253 forhold som tilskuddet er brukt til. Dersom vi også inkluderer kategorien 'annet' (annet til vedlikehold og annet til tilpasning), blir det 285 forhold. 37 av disse forholdene er mer omfattende bygesaker: tilbygg til nytt bad, tilbygg for nytt inngangsparti, tilbygg til soverom i første etasje, bygge om soverom i første etasje, bygge om bad, dusj/toalett, bygge nytt hus og bygge garasje.

Tabell 5.3 Bruk av tilskuddet: Antall avkryssede forhold. Prosent av alle saker

Krysset av for ett forhold	49
Krysset av for to forhold	23
Krysset av for tre forhold	10
Krysset av for mer enn tre forhold	14
Ubesvart	5
Sum	101
N	148

Av det totale utvalget har 23 prosent krysset av for to forhold, ti for tre forhold og 14 for flere enn tre. Ifølge målsetningen for denne tilskuddsordningen skal tilskuddet brukes til tilpasning av boligen. Utbedring og oppussing/vedlikehold skal ikke dekkes av ordningen. Vi valgte allikevel å stille spørsmål også som har med vedlikehold å gjøre. Årsaken til dette var at forundersøkelser i forbindelse med utarbeiding av spørreskjema tydet på at det ikke var uvanlig at tilskuddet ble brukt til vedlikehold. Det kan også være mulig at en del vedlikeholdsarbeid av enkelte vil bli tolket som nødvendighet for fortsatt å kunne bo i boligen, og at de derfor mener at denne bruken er i tråd med målsetningen for ordningen.

Vi har søkt å skille mellom de tilfellene der tilskuddet er brukt til tilpasning og der tilskuddet er brukt til vedlikehold. Skifte av vindu, utbedre tak utvendig, utbedre gulv, utbedring av vegger innvendig og utbedring av tak/himling innvendig er kategorisert som vedlikehold; resten som tilpasning. Denne kategoriseringen vil bare representere et røft anslag over hvor stor del av sakene som er vedlikeholdssaker, og hvor mange som er tilpasningssaker. Det kan også være uklart hvilke saker som skal kategoriseres som vedlikehold og hvilke som skal kategoriseres som tilpassingssaker. Spesielt gjelder dette for de som er kategorisert som tilpasningssaker, for eksempel tilpasse/utbedre bad og toalett og tilpasse/utbedre kjøkken.

Tabell 5.4 Andel tilpasnings- og vedlikeholdssaker. Prosent

Tilpasning, ved utbedring/ombygging	39
Tilpasning, nybygg	13
Vedlikehold	48
N	285

Totalt utgjør vedlikehold 48 prosent av alle forholdene. (Dersom vi utelater kategoriene 'annet', utgjør dette 47 prosent av alle forholdene).

For å få nærmere kunnskap om dette er rene vedlikeholdssaker eller om vedlikeholdet skjer samtidig som det utføres annet tilpasningsarbeid på boligen, har vi søkt å se på i hvor mange saker det både er krysset av for vedlikeholdsarbeid og for tilpasningsarbeid.

Tabell 5.5 Bruk av tilskuddet: Typer av tiltak. Prosent av samlet antall saker, og gjennomsnittlig tilskuddsbeløp

Saker som...	Alle saker		Gjennomsnittlig tilskudd i saker under 50 000 kr	Antall saker holdt utenfor (over 50 000 kr)
	Prosent			
	Andel av sakene	Gjennomsnittlig tilskudd		
...omfatter bare tilpasning	39	17 265	13 938	3
...omfatter både tilpasning og vedlikehold	17	17 541	15 995	1
...omfatter bare vedlikehold	39	15 888	12 067	2
Ubesvart	5			
N	148			

Av hele utvalget har 25, dvs. 17 prosent, angitt at tilskuddet er brukt både til formål som kategoriseres som vedlikehold og til formål som kategoriseres som tilpasning.

I siste kolonne i tabellen vises gjennomsnittlig størrelse på tilskudd, avhengig av hva det er brukt til. Vi ser at de som kan kategoriseres som bare vedlikeholdssaker, i gjennomsnitt har lavest tilskudd.

Kommunenes vurdering av bruk av tilskuddet

Tabellen nedenfor viser kommuneansattes vurdering av hva tilskuddet er brukt til.

Tabell 5.6 Kommunenes svar på spørsmål om tilskuddet ofte brukes til vedlikehold. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ofte	23	27	18	22	.
Av og til	50	50	50	51	50
Sjelden	26	22	32	27	50
Sum	99	99	100	100	100
N	223	121	62	37	2

Mange av kommunene, i underkant av ¼, oppgir at tilskuddet ofte brukes til vedlikehold. Tilskuddet brukes noe oftere til vedlikehold i små kommuner: 27 prosent av de minste, 18 prosent av de minste og 22 prosent av de nest største kommunene oppgir at tilskuddet ofte brukes til vedlikehold. Bare 26 prosent av kommunene oppgir at tilskuddet sjelden brukes til vedlikehold.

Det kan være uklare grenser mellom tilpasning og vedlikehold. For boliger som er nedslitte, vil tilpasningen også kunne kreve noe vedlikehold slik at dette gjøres samtidig. Det kan også være tilfeller der tilpasningen også kan karakteriseres som vedlikehold. De kommuneansatte er derfor bedt å vurdere i hvilket omfang dette skjer.

Tabell 5.7 Kommunenes svar på følgende spørsmål: Hvis tilskuddet brukes til vedlikehold, skjer dette i kombinasjon med tilpasning/utbedring? Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ofte	45	50	39	35	50
Av og til	45	45	40	56	.
Sjelden	11	5	21	9	50
Sum	101	100	100	100	100
N	200	107	57	34	2

45 prosent av kommunene oppgir at tilskuddet til vedlikehold ofte forekommer i kombinasjon med tilpasning/utbedring. 11 prosent av kommunene oppgir at det sjelden forekommer i kombinasjon med tilpasning/utbedring.

En målsetning med ordningen er at beboerne skal kunne bo lenger i eget hjem. En forklaring på bruken av tilskuddet til vedlikehold kan derfor være at de vurderer vedlikehold som nødvendig for at beboerne skal kunne bli boende i boligen.

Tabell 5.8 Kommunenes svar på følgende spørsmål: Hvis tilskuddet brukes til vedlikehold, er dette vedlikeholdet av betydning for at beboeren kan bli boende i boligen? Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Av stor betydning	66	70	59	66	.
Av litt betydning	31	28	37	28	.
Har ingen eller liten betydning	4	2	4	7	100
Sum	100	99	101	100	100
N	190	106	54	29	1

66 prosent av kommunene oppgir at vedlikeholdet har stor betydning for beboerens mulighet for å bli boende. Noen få kommuner (4 prosent) vurderer imidlertid at dette vedlikeholdet har liten eller ingen betydning for om beboeren kan bli boende.

Hva kostet utbedringen?

I tillegg til at vi har spurt om størrelsen på tilskuddet, har vi også spurt om hva den totale tilpasningen kostet og hvor mye stønadmottakeren har brukt av egne midler til utbedringene. Tabellen nedenfor viser totalkostnadene til tilpasningen/utbedringen.

Tabell 5.9 Totale kostnader for tiltaket. Prosent av saker med oppgitt beløp

Opp tom. 10 000 kroner	10
10 000 tom. 20 000 kroner	30
20 000 tom. 30 000 kroner	20
30 000 tom. 40 000 kroner	5
40 000 tom. 50 000 kroner	8
50 000 tom. 100 000 kroner	14
Over 100 000 kroner	13
Sum	100
N	112

Tabellen foran viser at 60 prosent av tilskuddssakene koster totalt 30 000 kroner eller mindre. I 10 prosent av alle sakene der det er oppgitt total kostnader, er kostnadene under 10 000 kroner. 30 prosent av utbedringssakene er på mellom 10 000 og opp til og med 20 000 kroner. Og 20 prosent er fra 20 000 kroner til og med 30 000 kroner. 28 prosent er fra 30 000 til og med 100 000 kroner. Tolv prosent av tilpasningssakene koster mer enn 100 000 kroner.

Tabellen nedenfor viser hvor stor del av utvalget som oppgir at de har brukt egenkapital i tillegg til tilskuddet fra Husbanken.

Tabell 5.10 Bruk av egenkapital i tillegg til tilskuddet. Prosent av samlet antall saker

Har brukt egenkapital	74
Har ikke brukt egenkapital	19
Ubesvart	7
Sum	100
N	148

Så mye som 74 prosent av det totale utvalget har på direkte spørsmål oppgitt at de har brukt egenkapital. Imidlertid har også enkelte som har svart negativt eller ikke svart på dette spørsmålet, oppgitt et beløp for hvor mye annen finansiering som er brukt. Ut fra dette ser det ut til at annen finansiering enn tilskuddet har vært inne i bildet i 77 prosent av sakene. Tabellen under viser hvor mye egenkapital brukeren har oppgitt at de har brukt i tillegg til tilskuddet.

Tabell 5.11 Kilder for egenkapital til utbedringen. Prosent av samlet antall saker

Egne oppsparte midler	51
Privat lån	26
Lån fra kommunen	5
Annet	5
N	148

Vi ser av tabellen at det er svært vanlig å bruke egne oppsparte midler i tillegg til tilskuddet. Over halvparten av utvalget har krysset av for at de har brukt av dette. I tillegg har over 1/4 av utvalget krysset av for at de har brukt privat lån i tillegg til tilskuddet.

Tabell 5.12 Kilder for egenkapital til utbedringen. Prosent av samlet antall saker

Kombinasjoner av finansieringskilder	Antall saker	Prosent
Oppsparte midler	58	39
Oppsparte midler/Privat lån	12	8
Oppsparte midler/Privat lån/Lån fra kommunen	1	1
Oppsparte midler/Privat lån/Annet	1	1
Oppsparte midler/Annet	3	2
Privat lån	23	16
Privat lån/Lån fra kommunen	1	1
Lån fra kommunen	5	3
Annet	3	2
Ubesvart	41	28
Sum	148	101

I 81 saker er det oppgitt beløp både for tilskudd, annen finansiering og total kostnad. Samlet er det i disse sakene oppgitt annen finansiering i størrelsesorden tre ganger tilskuddsmidlene. Imidlertid er det ikke i alle saker full overensstemmelse mellom de tre oppgitte beløpene, idet summen av tilskudd og annen finansiering bare utgjør vel 90 prosent av den oppgitte total-kostnad. Ser vi bare på saker der opplysningene om finansiering og kostnad synes å være fullstendige og konsistente, sitter vi igjen med i alt 66 saker, der tilskuddsmidlene utgjør 23 prosent av den samlede finansieringen.

I disse sakene inngår noen få store prosjekter med kostnader over 200 000 kroner og tilsvarende høyt finansieringsbehov. Dersom vi bare vil betrakte saker der finansieringen ut over tilskuddet er på 200 000 kroner eller mindre, utelukker vi tre saker. I de gjenværende 63 utgjør tilskuddet samlet sett 29 prosent av finansieringen.

Et spørsmål i evaluering har vært om brukeren ville ha utført utbedringen uavhengig av om de hadde fått tilskuddet eller ikke, eller om tildeling av tilskuddet bidro til at brukeren også valgte å bruke egne midler til utbedringen. Dersom tildeling av tilskudd utløser bruk av egne midler til utbedringen, fungerer tilskuddsordningen også som en stimuleringsordningen til iverksetting og bruk av egne ressurser til forbedring av boligen. I spørreskjemaet har vi spurt om utbedringen hadde blitt gjennomført dersom brukeren ikke hadde fått tilskudd.

Tabell 5.13 Andel av utvalget som ville eller ikke ville ha gjennomført utbedringen uten tilskudd

Hadde tilpasningen/utbedringen blitt utført dersom du ikke hadde fått tildelt tilskuddet?	Prosent	Gjennomsnittlig tilskudd	Gjennomsnittlig annen finansiering
Ja	9	15 098	95 661
Kanskje	18	13 063	39 290
Nei	12	17 463	22 576
Vet ikke	51	18 792	56 167
Ubesvart	10	22 551	-
Sum	100		
N ⁵	148	123	96

⁵ Gjennomsnittlig tilskudd og gjennomsnittlig annen finansiering er beregnet for de sakene i hver kategori der slike opplysninger er gitt. Derfor avviker N for hver av disse kolonnene fra 148.

Tolv prosent av utvalget har oppgitt at de ikke ville ha gjennomført utbedringen dersom de ikke hadde fått tilpasningstilskuddet. Ni prosent har oppgitt at de hadde gjennomført den selv om de ikke hadde fått tilskuddet, og 18 prosent har krysset av for at de kanskje ville ha gjennomført utbedringen uten tilskuddet. Den største andelen har svart "vet ikke" på dette spørsmålet.

Resultatene i tabellen ovenfor tyder på at det er den gruppen som har gjort de største endringene, som uansett tilskudd eller ikke, ville ha gjennomført utbedringen. For dem kan tilskuddet ha kommet som en ekstra mulighet til delfinansiering for noe som var planlagt, og uansett ville ha blitt gjennomført. Vi ser at gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse er størst hos den gruppen som har svart 'nei' på om de ville ha utbedret, gruppen som ikke har besvart spørsmålet, nest størst på 'vet ikke'-gruppen og tredje størst for de som har svart 'nei' på spørsmål om tilpasningen/utbedringen ville ha blitt gjort uansett.

Den gruppen som svarer 'nei', er også den gruppen som har brukt minst annen finansiering i snitt til tilpasningen/utbedringen, noe som vi må regne med avspeiler at dette er en gruppe som vurderer at de er avhengig av offentlig finansiering for å gjennomføre tilpasningen/utbedringen.

Den gruppen som svarer 'vet ikke' på om de ville ha gjort utbedringen uansett, er den gruppen der tilskuddet utgjør størst andel av den totale finansieringen.

Ser vi på kommunene under ett (Husbankens data), er det gitt størst tilskudd til dem med de høyeste inntektene. Sammenhengen er ikke like god når det kontrolleres for kommunestørrelse.

Oppsummering

Gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse i utvalget er på 16 744 kroner. De fleste har fått et tilskudd på under 10 000 kroner. Det er tilfellet for 43 prosent av utvalget. Bare tre prosent har oppgitt tilskuddsstørrelse på mer enn 50 000 kroner. Flest har brukt tilskuddet til utbedring av bad og toalett – i overkant 1/3 av utvalget, nest flest har oppgitt at tilskuddet er brukt til skifte av vindu – 1/4 av utvalget. Halvparten av utvalget har bare oppgitt at tilskuddet er brukt til ett forhold. I overkant av 1/4 av utvalgt har oppgitt at tilskuddet er brukt til tilpasning/utbedring av tre forhold eller mer. I underkant av halvparten av tilskuddsmottakerne har oppgitt at tilskuddet er brukt til vedlikeholdssaker. I en del tilfeller er dette utført i kombinasjon med tilpasnings/utbedringsarbeid – dette er tilfellet for 17 prosent av tilskuddsmottakerne. 39 prosent av tilskuddsmottakerne har oppgitt bare vedlikeholdssaker, og 39 prosent at tilskuddet bare er brukt til tilpasnings/utbedringssaker.

Totalkostnadene for halvparten av sakene er mindre enn 30 000 kroner. Tretten prosent av sakene koster mer enn 100 000 kroner. 77 prosent av utvalget oppgir å ha brukt egenkapital. Bare 19 prosent av utvalget oppgir at de ikke har brukt egenkapital i tillegg til tilskuddet.

I underkant av 40 prosent har brukt 10 000 kroner eller mindre. 77 prosent har brukt mindre enn 50 000 kroner. Bare 10 prosent har brukt mer enn 100 000 kroner i egenkapital.

I overkant av halvparten har brukt egne oppsparte midler. I overkant av $\frac{1}{4}$ har brukt privat lån. Bare fem prosent oppgir å ha brukt lån fra kommunen.

I de sakene der totalkostnader og egen finansiering er oppgitt, utgjør tilskuddsmidlene i snitt 23 prosent av de samlede kostnadene.

Få har besvart spørsmålet om de hadde gjennomført utbedringen, uavhengig av om de fikk tilskudd eller ikke. Dette viser antakelig at mange ikke har tatt stilling til denne problemstillingen. Og at det derfor i ettertid kan være vanskelig å si om de arbeidene som er blitt gjort, ville blitt utført uavhengig av tilskuddsordningen. Ni prosent svarer at de ville gjennomført arbeidene uavhengig av tilskuddet, og 12 prosent at de ikke ville gjort det. De som uansett ville ha gjennomført utbedringen, har høyest egenfinansiering.

Også ifølge de kommuneansattes vurdering brukes tilskuddet ofte til vedlikehold. 23 prosent oppgir at det ofte brukes til vedlikehold, 50 prosent at det av og til brukes til vedlikehold. Ifølge de kommuneansatte er vedlikeholdet en forutsetning for at mottakeren skal bo lengre hjemme.

Samlet viser kapitlet at tilskuddet for mange utløser bruk av egne midler. Egne økonomiske midler utgjør en betydelig del av totalkostnaden. Den store andelen som bruker egne midler til tilpasningen/utbedringen tyder på at det arbeidet som gjøres vurderes som nyttig og nødvendig av mottakeren. I liten grad brukes tilskuddet i kombinasjon med andre offentlige midler.

Det sentrale spørsmålet er om stønadsmottakerne hadde gjort arbeidet uten tilskuddet, eller om gjennomføringen er avhengig av tilskuddsmidlene. Våre data gir ingen entydig konklusjon på dette spørsmålet. 27 prosent svarer ja eller kanskje på dette, 10 prosent at de ikke ville ha gjort det.

Kapittel 6 Boligene

Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilken bolig – eieform og hustype – stonadsmottakerne i vårt utvalg har. Det er rimelig å anta at det er en overvekt av gamle boliger i utvalget.

Vi skal også her sammenlikne med omsorgsboligundersøkelsen og levekårsundersøkelsen og opplysninger i disse undersøkelsene som framkom om beboernes boforhold. For beboerne i omsorgsboligundersøkelsen har vi opplysninger om hvilken bolig de kom fra når de flyttet til omsorgsboligene.

Eieforhold

Tabellen nedenfor viser hvilket eieforhold til boligen gruppene i utvalget har.

Tabell 6.1 Eieform til bolig etter alder. Tilskuddsundersøkelsen (T), omsorgsboligundersøkelsen (O) og levekårsundersøkelsen (L). Prosent

	Alle		Under 65 år		Over 65 år		
	T	O	T	O	T	O	L
Egen eid bolig ⁶	92	52	92	39	92	55	79
Leid bolig	4	13	3	14	7	13	12
Trygdebolig, servicebolig, aldersbolig o.l.	2	21	1	25	2	19	3
Annet	2	15	4	23	-	13	6
N	136	284	79	44	57	240	964

En sammenlikning med levekårsutvalget forsterker inntrykket av at eldre fra eierboliger er overrepresentert blant stonadsmottakerne. I levekårsundersøkelsen oppgir 72 prosent at de bor i egen eid bolig. Det samme er tilfellet for 92 prosent av vårt utvalg. Noe av forklaringen på forskjellen i andelen med eid bolig i vårt utvalg, sammenliknet med levekårsutvalget, må ses i sammenheng med ansvar og forpliktelser som eiere har for boligen, sammenliknet med leietakere.

Dersom vi sammenlikner med omsorgsboligutvalget, ser vi at en betydelig mindre del av beboerne kommer fra egen eid bolig. Deler av forklaringen på dette er at mange av de som flyttet inn i omsorgsboligene, kom fra andre eldreboliger, som trygdebolig, servicebolig og aldersbolig. Dette er ikke hele forklaringen på forskjell i andel fra egen eid bolig. Vi så også at andelen som har oppgitt at de har kommet fra leid bolig, er betydelig større i omsorgsboligundersøkelsen.

Sammenlikningen her med omsorgsboligundersøkelsen gir nyttig informasjon om hvem som nyttiggjør seg tilskuddet og hvem som får tildelt omsorgsbolig. I omsorgsboligundersøkelsen

⁶ Verdiene 1 og 2 i spma68 er kodet sammen til 'Egen eid bolig', verdiene 3 og 4 er kodet sammen til 'Leid bolig', verdien 5 er kodet til 'Tilrettelagt kommunal bolig' og verdiene 6, 7 og 8 er kodet sammen til 'Annet'.

antydte vi en underrepresentasjon av eldre fra egen eid bolig. Forklaringen som ble gitt på dette, var at eldre som selv eier boligen, selv har kapital til å skaffe en egnet bolig. En eid bolig innebærer en økonomisk mulighet til å bruke egen boligformue til å skaffe seg ny bolig. En tilleggsforklaring som resultater i denne undersøkelsen støtter opp under, er at denne gruppen har de beste mulighetene til å utbedre egne boliger (Ytrehus 1997). Dette er også antydte i andre studier (Engelstad 1981, Bull 1991). Det betyr også at tilskuddsordningen i hovedsak er en ordning tilpasset vår eierstruktur med en stor andel selveiere. Og det er derfor en ordning som også i realiteten forfordeler eiere. Mens omsorgsboligene er i større grad for de som ikke fra før eier egne bolig.

Hustype

Vi skal se på hva slags hustype beboerne bor i. Også her vil vi sammenlikne med levekårsundersøkelsen og omsorgsboligundersøkelsen. Tabellen nedenfor viser hvilken hustype tilskuddsmottakerne har.

Tabell 6.2 Mottakere av tilskudd etter hustype, over og under 65 år. Prosent

(Til sammenlikning gjengis fordelingen av tidligere bolig for beboere i omsorgsboliger i henhold til omsorgsboligundersøkelsen, og tall for boligtype fra levekårsundersøkelsen.)

	Alle		Under 65 år		Over 65 år			Menn			Kvinner		
	T	O	T	O	T	O	L	T	O	L	T	O	L
Våningshus på gård	8	21	5	22	11	21	13	2	18	14	12	23	13
Enebolig	62	45	52	38	70	46	51	64	47	54	61	44	48
Flermannsbolig (ikke blokk)	14	10	22	11	8	10	18	15	11	18	13	10	17
Blokk/bygård	15	17	22	8	11	18	15	17	15	13	14	17	21
Annet	–	7	–	22	–	5	1	–	9	1	–	7	1
N	130	253	56	37	74	221	962	45	62	419	84	173	543

Kategorien "Annet" omfatter institusjoner, hotell, hospits, pensjonat, forretningsbygg o.l., og er derfor ikke relevant i forbindelse med utbedrings-/tilpasningstilskudd.⁷

Vi finner en overrepresentasjon av eneboligbeboere, både når vi sammenlikner dette utvalget med tidligere boligtype til beboerne i omsorgsboligene og i levekårsundersøkelsen. Spesielt er dette tilfellet når vi ser på andelen av utvalget som er over 65 år. En betydelig større andel i vår undersøkelse som er over 65, oppgir å bo i enebolig, sammenliknet med andelen i enebolig i levekårsundersøkelsen og i omsorgsboligundersøkelsen.

I omsorgsboligundersøkelsen fant vi at våningshus er overrepresentert sammenliknet med boligene til den øvrige befolkningen. Dette er ikke tilfellet for vårt utvalg. Det kan støtte opp under konklusjonen fra omsorgsboligundersøkelsen: Her ble det antatt at forklaringen på den høye representasjonen av våningshus på gård var – i tillegg til at dette kan være gamle, dårlige og tungvinte boliger – at dette var beboere i spredtbygde strøk. De har et spesielt behov for å komme nærmere til service.

⁷ Verdien 1 i spma69 er kodet 'Gård', verdien 2 er kodet 'Enebolig', verdiene 3, 4 og 5 er kodet sammen til 'Flermannsbolig', verdiene 6 og 7 er kodet sammen til 'Blokk/bygård' og verdiene 8 og 9 er kodet sammen til 'Annet'.

I omsorgsboligundersøkelsen var andelen fra blokk og bygårder større sammenliknet med den øvrige befolkningen. Selv om forskjellene ikke var store, var dette et overraskende resultat som ikke kunne forklares med skjevhet i utvalget. Andelen fra eneboliger i omsorgsboligundersøkelsen var mindre enn hva som var rimelig å forvente. Våre resultater her gir grunnlag for å si at tilskuddsordningen brukes av – og kanskje også i realiteten er en ordning som er tilpasset – eldre i enebolig.

Alder på boligene

Som ventet er det en relativt stor andel av boligene, som har fått tilskudd, som er gamle. I underkant av to av fem av boligene er fra før 1949. Tre av fem er fra før 1959. Det er mer overraskende at så mye som 28 prosent (av de som har oppgitt byggeår for boligen) er bygd etter 1980.

Problemer med bolig etter at tilpasningen/utbedringen er gjennomført

To av spørsmålene i undersøkelsen går på brukerens vurdering av boligsituasjonen i dag. Vi har stilt et generelt spørsmål om det er noen forhold som fortsatt gjør boligen uhensiktsmessig.

Tabell 6.3 Andel som opplever at boligen fortsatt har sider som gjør den uhensiktsmessig. Prosent

Ja	45
Nei	28
Ubesvart	28
Sum	101
N	148

I underkant av halvparten av utvalget har svart bekreftende på dette. Det viser på den ene siden at mange fortsatt opplever boligproblemer og viser – som forventet ut fra størrelsen på tilskuddet – at bruk av tilskuddet ikke kan fjerne boligproblemer som denne gruppen har. Samtidig viser også tallene at en betydelig andel etter bruken av tilskuddet ikke opplever at boligen er uhensiktsmessig. 28 prosent har eksplisitt svart nei på dette spørsmålet.

For det andre har vi stilt et spørsmål av mer spesifikk karakter om spesielle boligproblemer. Stonadmottakerne fikk spørsmålet: "*Har du/dere noen av følgende problemer med boligen?*" Det samme spørsmålet er stilt i levekårsundersøkelsen og i omsorgsboligundersøkelsen. Tabell 6.4 viser de forhåndsoppsatte svaralternativene på dette spørsmålet, og andelen som har svart bekreftende på de ulike alternativene. I tabellen rapporteres også tall for omsorgsboligundersøkelsen og levekårsundersøkelsen.

Tabell 6.4 Andel tilskuddsmottakere som oppgir problemer ved boligen også etter tiltaket, i hele utvalget, blant dem som er over 65 år og i levekårsundersøkelsen. Prosent beboere i omsorgsboligene

	Tilskudds- Mottakere		Beboere i Omsorgsboligene		Levekårs- undersøkelsen
	Alle	Over 65 år	Alle	Over 65 år	
Boligen for liten	11	2	6	5	3
Bad/toalett vanskelig plassert/- lite	21	16	25	27	6
Boligen umoderne/ikke lettstelt	18	22	29	32	6,5
Boligen for dyr	11	6	6	4	6,6
Boligen kald og trekkfull	18	18	19	21	6,7
Mangler heis	12	13	29	36	9
Trapper inne i boligen	21	23	37	45	9
Boligen er for stor	9	11	25	29	11
Trapper eller bratt lende uten- for boligen	17	17	34	42	12
For langt unna butikker/- servicetilbud	15	23	31	32	17
For mye vedlikehold av hus og hage	27	33	30	35	21
N	148	82	329	280	964

Note: En beboer kan godt oppgi flere problemer.

Det er relativt mange som ikke har svart på dette spørsmålet. Det er derfor knyttet stor usikkerhet til disse resultatene. I spørreskjemaet er det på disse spørsmålene gitt mulighet til å krysse av både for 'ja' og 'nei' som alternativer. Det er en rimelig tolking av svarene at i de tilfellene der brukeren har svart på ett eller flere av spørsmålene, er mangel på avkryssing uttrykk for at brukeren ikke opplever problemer. Det anses derfor som mest sannsynlig å se dette tallet som uttrykk for omfanget av boligproblemer som denne gruppen opplever etter at tilpasningen er utført. Vi har derfor valgt å rapportere andelen av det totale utvalget på 148 som har krysset av for at de har problemer, noe som samsvarer med tabellen ovenfor.

Tabellen viser at flest har rapportert om problemer med *“for mye vedlikehold av hus og hage.”* I overkant har 1/4 av utvalget har oppgitt dette som et problem. Det nest hyppigste som oppgis er *“bad/toalett vanskelig plassert”* og *“trapper inne i boligen”*. Det tredje hyppigste er *“boligen umoderne/ikke lettstelt”* og *“boligen er kald og trekkfull”*.

For de fleste områdene er andelen som rapporterer om problemer, mindre i denne undersøkelsen enn i omsorgsboligundersøkelsen og større enn i levekårsundersøkelsen. Dette funnet må vi også se på som i tråd med hva det er rimelig å forvente. Disse skiller seg negativt ut sammenliknet med eldre for øvrig, men er som gruppe bedre stilt når det gjelder boligproblemer enn eldre som flytter til omsorgsboliger.

Dersom vi sammenlikner vårt utvalg med beboerne som flyttet inn i omsorgsboligene, ser vi at bare på to spørsmål har en større andel av vårt utvalg rapportert om problemer. Unntakene er *“for dyr bolig”* og at *“boligen er for liten”*. Det kan henseile på sosioøkonomisk status til den gruppen som her er i fokus.

Vi har sett noe nærmere på hvordan andelen som rapporterer om boligproblemer varierer avhengig av hva tilskuddet er brukt til. Det er begrensinger ved denne typen analyse på grunn av lite utvalg. Vi finner at det ikke er store variasjoner i boligproblemer som rapporteres avhengig av om tilskuddet er brukt til tilpassingen eller vedlikehold (se tabeller 3 og 4 i vedlegget). Et område skiller seg noe ut. På spørsmålet om "boligen er umoderne/ikke lettstelt" er det en betydelig større andel av brukere der det er gjennomført vedlikehold som fortsatt rapporterer om boligproblemer. Det må vi regne med har sammenheng med at boligen var i dårlig forfatning før tiltaket ble gjennomført. Dersom vi sammenlikner enker med de øvrige stønadmottakerne, ser vi at det er en betydelig større andel av enkene som fortsatt rapporterer om boligproblemer. Hovedforklaringen her er at enker bor i gamle eneboliger.

På grunnlag av svarene på dette spørsmålet har vi konstruert fire indekser: Ytre tilgjengelighet, indre tilgjengelighet, boligkvalitet og servicetilgang.⁸ Ytre tilgjengelighet omfatter trapper eller bratt lende utenfor boligen og mangel på heis. Indre tilgjengelighet omfatter bad/toalett som er vanskelig plassert og trapper inne i boligen. Boligkvaliteten omfatter at boligen var umoderne/ikke lettstelt og boligen var kald og trekkfull. Servicetilgang omfatter for langt unna butikker, servicetilbud m.v.⁹ Tabellen nedenfor viser fordeling på disse fire indeksene.

Tabell 6.5 Andel som har rapportert problemer med bolig på indeksene: Ytre tilgjengelighet, indre tilgjengelighet, boligkvalitet og servicetilgang. Prosent

	Ytre tilgjengelighet	Indre Tilgjengelighet	Boligkvalitet	Servicetilgang
Tilskudds- mottakere (N = 148)	22	37	28	15
Beboere i om- sorgsboliger (forrige bolig) (N = 330)	46	46	36	30

I tabellen ovenfor kommer det tydeligere fram at beboerne i omsorgsboligene i større grad rapporterer om boligproblemer sammenliknet med vårt utvalg. Prosentdifferansen mellom andelen som har rapportert om problemer i de to undersøkelsene er størst når det gjelder ytre tilgjengelighet, på 24 prosentpoeng, og nest størst for servicetilgang, på 15 prosentpoeng. Den er minst for indeksen boligkvalitet. For indeksen indre tilgjengelighet og boligkvalitet er prosentdifferansen på henholdsvis ni og åtte prosentpoeng. Det kan tyde på at tilskuddsmottakerne og omsorgsboligbeboerne, der det er problem med indre tilgjengelighet, kan generere etterspørselen både etter omsorgsbolig og tilskudd til utbedring. Mens problemer med ytre tilgjengelighet og servicetilgang i større grad genererer etterspørsel etter omsorgsbolig.

⁸ Disse fire faktorene er brukt i rapporten fra levekårsundersøkelsen blant eldre (Dahl og Vogt 1996). De er framkommet på grunnlag av en faktoranalyse av problemer med tidligere bolig. Vi har her valgt å bruke de samme indeksene som ble konstruert på grunnlag av faktoranalysen.

⁹ Hver problemindeks er kodet slik at de som har ett og/eller to problem får et poeng, mens alle andre får null.

Hvorfor ønsker ikke beboere å gjøre noe med fortsatte boligproblemer?

Det er stilt spørsmål om hvorfor brukerne ikke har valgt å gjøre noe med de boligproblemene som de fortsatt har, og som rapporteres i tabell 6.5. Vi har bedt utvalget krysse av for om de er enig, delvis enig eller uenig i utsagnene i tabellen nedenfor som årsak til at de ikke har valgt å gjøre noe med de problemene de fortsatt opplever.

Tabell 6.6 Grunner til ikke å utbedre forhold ved boligen som gjør den uhensiktsmessig¹⁰. Prosent

	Enig	Delvis enig	Uenig	Ubesvart	SUM (N = 148)
For arbeidskrevende	14	4	4	78	100
For stor økonomisk belastning	20	1	5	74	100
Ikke mulig å endre	7	6	10	77	100
Begrenset råderett	5	2	14	78	99

Flest har krysset av for at det er økonomiske begrensinger som reduserer muligheten for fortsatt utbedring av boligen. I underkant av 1/4 har svart bekreftende på dette (enig eller delvis enig). 18 prosent har krysset av for at en videre utbedring vil være for arbeidskrevende, 14 prosent at det ikke er mulig å endre boligen, og sju prosent at begrenset råderett over boligen er årsaken til at de ikke utbedret boligen videre.

Oppsummering

Våre tall støtter en antakelse om at eldre i egneide boliger og eneboliger er overrepresentert blant stønadmottakerne, i forhold til andelen i befolkningen for øvrig. Dette er også som ventet. Tilskuddet skal ifølge retningslinjene gå til disse. Eierne har et annet ansvar og forpliktelse overfor boligen enn leietakere. Årsaken til at beboere i eneboliger er overrepresentert kan ha å gjøre med at behovet for vedlikehold er større blant disse gruppene enn for andre typer boliger. I vårt utvalg er små tilpasnings/utbedringssaker overrepresentert sammenliknet med bruken av tilskuddet for hele landet. Vedlikeholdssakene er de som har minst tilskudd.

Fortsatt – etter at utbedringen er gjennomført – er det en betydelig andel som oppgir at de opplever problemer med boligen. Det viser at tildeling av tilskuddet – som forventet – ikke fjerner alle boligproblemer. Samtidig er det også en betydelig andel som rapporterer at de nå ikke opplever noen problemer med boligen, over ¼ av utvalget.

På spørsmål om ulike typer boligproblemer er andelen som rapporterer om problemer mindre i denne undersøkelsen enn i omsorgsboligundersøkelsen, men større enn i levekårsundersøkelsen. Bare på to områder rapporterer denne gruppen om flere problemer sammenliknet med

¹⁰ På grunn av en ombrekkingsfeil i spørreskjemaet, kan dette spørsmålet av enkelte ha blitt oppfattet som et spørsmål om årsaker til at de ikke planlegger å flytte. Andelen ubesvarte er svært høy, og de avgitte svarene stammer bare delvis fra dem som positivt sier at de ikke planlegger å gjøre noe med ytterligere uhensiktsmessige sider ved boligen.

omsorgsboligbeboerne; det er tilfellet for "boligen er for dyr" og "boligen er for liten". Også dette funnet indikerer at tilskuddet når fram til personer som det er ment for.

Også dette kapittelet viser at de som flytter inn i omsorgsboligene, antakelige er en gruppe som i større grad enn stønadmottakerne har tilleggsproblemer på grunn av redusert funksjonsnivå og tilknyttede boligproblemer. Beboerne i omsorgsboligene, som flyttet fra mindre sentrale boliger, er i større grad overrepresentert blant omsorgsboligbeboerne. Vi finner ikke samme tendens i dette utvalget. Det kan tyde på at det i større grad er "rene" boligproblemer som utløser tildeling av tilskuddet.

Kapittel 7 Betydningen av tilpasningen/utbedringen

Innledning

Et sentralt tema i evalueringen er hvordan brukeren i ettertid vurderer verdien av den tilpasningen/utbedringen som er gjort. Vi valgte å bruke et utvalg fra 1996 for at det skulle ha gått en tid siden utbedringen var gjennomført. Brukeren har da et bedre grunnlag for å vurdere verdien av tilpasningen/utbedringen.

Første del av kapitlet drøfter verdien av utbedringen og hvilken betydning tilpasningen har hatt for brukeren, på grunnlag av svar på et generelt spørsmål. Videre vises hvilke konsekvenser tilpasningen/utbedringen har fått for mottakerens bruk av boligen, og i hvilken grad det er grunnlag for å si at tilskuddet har resultert i redusert hjelpebehov.

I andre del av kapitlet viser hvordan kommuneansatte vurderer verdien av tilpasningen/utbedringen.

Generell vurdering av verdien av tilpasningen/utbedringen

I spørreskjemaet er det stilt et generelt spørsmål om tilfredshet med resultatet.

Tabell 7.1 Er søkeren fornøyd med resultatet? Prosent av alle saker

Ja	72
Delvis	15
Nei	3
Ubesvart	10
Sum	100
N	148

På det generelle spørsmålet om tilfredshet viser tabellen ovenfor at så mye som 72 prosent av det totale utvalget har krysset av for at de er tilfreds. 15 prosten har krysset av for at de er delvis tilfreds.

Det er i den sammenhengen viktig å være oppmerksom på at det er knyttet klare begrensninger til bruk av spørreskjemaer for å få fram kritikk av ulike typer tilbud og tjenester (Jensen 1992). I litteraturen nevnes begrensinger ved denne typen undersøkelser når målet er å få fram opplysninger om brukernes subjektive tilfredshet. Det er pekt på som et gjennomgående trekk ved forskning om brukeres vurdering av tilbud, at det er en klar tendens til at slike undersøkelser viser et for positivt bilde. Oppsummerende undersøkelser av fornøydhet finner påtakelig høy subjektiv fornøydhet som et systematisk trekk på spørsmål om tilfredshet (s. 13 Jensen 1992).

Tross denne innvendingen, er det rimelig å se svarene her som uttrykk for stor tilfredshet ved den tilpasningen/utbedringen som er gjennomført. Svært få har eksplisitt krysset av for at de ikke er tilfreds (bare fem brukere). Deler av forklaringen på dette kan knyttes til at det her er

snakk om konkrete utbedringer: et tak er blitt reparert, et bad er bedre tilpasset enn tidligere. En delforklaring kan også være at brukerne selv i mange av tilfellene hadde tatt initiativ til og planlagt tilpasningen/utbedringen.

Vurdering av omfanget av utbedringen

For å få til et mer utfyllende bilde av brukernes vurdering, har vi også stilt flere konkrete spørsmål som går på tilfredshet.

Tabell 7.2 Ble tilpasningen/utbedringen utført i det omfanget som var ønsket? Prosent av alle saker

Ja	63
Delvis	17
Nei	6
Vet ikke	3
Ubesvart	11
Sum	100
N	148

På spørsmål om utbedringen ble utført i ønsket omfang, har så mange som 63 prosent oppgitt at tilpasningen ble gjort i ønsket omfang. Dette er et noe overraskende resultat, tatt i betraktning den relativt store andelen som fortsatt rapporterer om ulike boligproblemer. Dette kan være uttrykk for at vurderingen som ligger til grunn for svaret, baseres på oppfatningen av hva tilskuddet faktisk skulle bidra til, og ikke på en vurdering av hvilke totale tilpasnings-/utbedringsbehov boligen har. Det kan også tolkes som et uttrykk for at det er relativt stort samsvar mellom hva brukere ønsker skal gjøres, og hva som faktisk blir gjort.

Som et oppfølgingsspørsmål til spørsmålet ovenfor – til den gruppen som var misfornøyd med resultatet – ble det spurt om årsaker til dette.

Tabell 7.3 Andel av de som er misfornøyd med tilpasningen etter om de er enig, delvis enig eller uenig i følgende utsagn. Prosent

N = 148	Enig	Delvis enig	Uenig	Ikke svart
Tilpasningen/utbedringen var for omfattende	3	5	25	68
Tilpasningen/utbedringen var ikke tilstrekkelig	8	9	15	68
Tilpasningen/utbedringen krevde for mye av egne økonomiske midler	22	7	8	62
Tilpasningen/utbedringen endret for mye på boligens opprinnelige utforming	3	2	25	70
Tilpasningen/utbedringen var unødvendig	6	1	25	68

Fordi spørsmålet er stilt til de som er misfornøyd med resultatet, er det relativt få som har besvart spørsmålet. Flest har svart bekreftende på at tilpasningen/utbedringen krevde for mye av egne midler (22 prosent enige, sju prosent delvis enige) og at tilpasningen/utbedringen ikke

var tilstrekkelig (åtte prosent enige, ni prosent delvis enige). Den tidligere beskrivelsen av bruken av denne ordningen er i tråd med disse funnene: mange har brukt egenkapital sammen med tilskuddet, og det er fortsatt mange som rapporterer om mangler ved boligen.

Har utbedringen endret boligens økonomiske verdi?

Vi har sett at en relativt stor andel av utvalget i tillegg til tilskuddet har brukt av egne økonomiske midler til utbedringen. I spørreskjemaet spør vi om brukernes vurdering av om tilskuddet har økt boligens verdi.

Tabell 7.4 Har tilpasningen/utbedringen økt boligens økonomiske verdi? Prosent av alle saker

Ja	43
Kanskje	20
Nei	15
Vet ikke	10
Ubesvart	12
Sum	100
N	148

Hele 63 prosent av utvalget har svart bekreftende på dette (ja eller kanskje). Det er en relativt stor andel av det totale utvalget, og innebærer at tilskuddet for mange har resultert i en økning av boligens økonomiske verdi, slik brukerne vurderer det.

Konsekvens for bruk av boligen

Brukerne er spurt om de i større grad har mulighet til å komme ut av boligen enn før etter at tilpasningen er gjennomført, og om endringen har påvirket muligheten til å greie seg selv.

Tabell 7.5 Har din mulighet til å komme ut endret seg etter at boligen ble tilpasset/utbedret? Prosent av alle saker

Lettere å komme ut	8
Nei, mulighetene ikke endret	49
Vanskeligere å komme ut	–
Vet ikke	9
Ubesvart	34
Sum	100
N	148

Åtte prosent har oppgitt at muligheten til å komme ut er forbedret. Det må ses i sammenheng med det forhold at relativt få har oppgitt at tilskuddet er brukt til å bedre tilgjengeligheten til boligen.

Utbedringens betydning for hjelpebehov

Tabell 7.6 Har din mulighet til å klare deg selv endret seg etter at du fikk tilpasset/utbedret boligen? Prosent av alle saker

Større mulighet til å klare seg	32
Nei, mulighetene ikke endret	35
Mindre mulighet til å klare seg	2
Ubesvart	30
Sum	99
N	148

På spørsmål om mulighetene for å klare seg selv er bedret etter at tilpasningen er utført, har 32 prosent svart bekreftende.

Én av intensjonene med tilskuddsordningen er å bidra til økt selvstendighet for brukerne. Et sentralt spørsmål er derfor om bruken av tilskuddet faktisk bidrar til at brukeren får redusert behov for hjelp.

Tabell 7.7 Har du mindre behov for hjelp fra andre på grunn av tilpasningen/utbedringen? Prosent av alle saker

Ja, i stor grad	11
Ja, i noen grad	10
Ja, men i liten grad	9
Nei, hjelpebehovet er ikke påvirket	42
Ubesvart	28
Sum	100
N	148

Av vårt utvalg svarer 21 prosent (11 i stor grad og ni i noen grad) at tilskuddet har bidratt til mindre behov for hjelp fra andre. Det er et betydelig antall. Vi har sett at andelen med små tilskudd er overrepresentert i vårt utvalg. Det er rimelig å regne med at de positive konsekvensene av tilpasningen/utbedringen blir større når tilskuddet er større, og at vi derfor ville få tilsvarende vurdering i andre utvalg.

De to neste tabellene gir en nærmere beskrivelse av dem av brukerne som har oppgitt at de har fått mindre behov for hjelp, og de som har oppgitt at de har større mulighet til å klare seg selv.

Tabell 7.8 Andel av utvalget som har svart bekreftende på at tilskuddet har bidratt til større selvhjelpenhet etter type tilpasning/utbedring som er gjennomført og funksjonsnivå

Har din mulighet til å klare deg selv endret seg etter at du fikk tilpasset/ utbedret boligen? Prosent	Bruk av tilskuddet			Funksjonsnivå (0 = laveste, 3 = høyeste)			
	Tilpasning og vedlikehold						
	Tilpasning	hold	Vedlikehold	0	1	2	3
Ja	53	24	19	32	44	50	20
Nei/i liten grad /ubesvart	47	76	81	68	56	50	80
N	58	25	58	57	25	20	15

Resultatene i tabellen ovenfor tyder på en sammenheng både mellom hva tilskuddet er brukt til, vurdering av om det har bidratt til økt selvstendighet, brukerens funksjonsnivå og betydning for selvstendighet. Størst andel av dem som har oppgitt at tilskuddet er brukt til tilpasningen og bare dette, rapporterer om at muligheten til å klare seg selv er økt etter tilpasningen. Det er lavest andel av dem som har oppgitt at tilskuddet er brukt bare til vedlikehold, som rapporterer at det har påvirket muligheten til å klare seg selv. Dette er i tråd med hva som er et rimelig forventet resultat.

Når det gjelder sammenheng mellom brukerens funksjonsnivå og andel som rapporterer at tilpasningen har bidratt til økt mulighet til å klare seg selv, er ikke sammenhengen like entydig. Vi ser av tabell 7.8 foran at for gruppen med funksjonsnivå fra 0 til 3, er det størst andel som har rapportert om at tilpasningen har påvirket muligheten til å klare seg selv for gruppen som har dårligst funksjonsnivå, og minst andel for den gruppen som rapporterer om best funksjonsnivå. For gruppen 4 – gruppen som har det dårligste funksjonsnivået i utvalget – får vi derimot at det er lavest andel – sammenliknet med de andre gruppene – som rapportere om økt mulighet til å klare seg selv. En sannsynlig forklaring på dette resultatet er at for denne gruppen vil det være begrenset i hvilken grad tilpasningstiltak kan påvirke selvstendighet på grunn av omfattende funksjonshemming.

I tabellen som følger viser vi hvordan brukerens vurderinger av behovet for hjelp fra andre avhenger av hva tilskuddene er brukt til og brukerens funksjonsnivå.

Tabell 7.9 Andel av utvalget som har svart bekreftende på at tilskuddet har bidratt til mindre behov for hjelp etter type tilpasning/utbedring som er gjennomført og funksjonsnivå.

Har du mindre behov for hjelp fra andre på grunn av tilpasningen/ utbedringen? Prosent	Bruk av tilskuddet			Funksjonsnivå (0 = laveste, 3 = høyeste)			
	Tilpasning og Vedlikehold						
	Tilpasning	vedlikehold		0	1	2	3
Ja	34	12	14	21	40	15	.
Nei/i liten grad/ubesvart	66	88	86	79	60	85	100
N	58	25	58	57	25	20	15

Også her kommer det fram at det er størst andel av den gruppen som har rapportert om at tilskuddet er brukt til tilpasningen, som rapporterer om mindre behov for hjelp fra andre. For de andre gruppene er andelen omtrent like stor.

Sammenheng mellom funksjonsnivå og rapportering om økt avhengighet av andre er ikke like klar. Det må ses i lys av at den gruppen som rapporterer om best funksjonsnivå, sannsynligvis er den gruppen som mottar og har behov for minst hjelp fra andre. Det er størst andel av gruppe 1 når det gjelder funksjonsnivå, som rapporterer om at tilpasningen har resultert i mindre behov for hjelp fra andre. Det er ingen av dem som plasseres i gruppe 3 for funksjonsnivå, som svarer at tilskuddet har påvirket behovet for hjelp fra andre. Hovedforklaringen på dette resultatet må – på samme måte som i avsnittet ovenfor – være at for grupper med stort hjelpebehov vil denne typen tiltak ha begrenset betydning for det behovet de har for hjelp fra andre. Dette er et sentralt og interessant funn. Det er også svært viktig å bemerke at for grupper med litt redusert funksjonsnivå, er det en stor andel som rapporterer at denne typen tiltak resulterte i at de opplever mindre behov for hjelp fra andre.

I spørreskjemaet er det også spurt om utbedringen har ført til at det er enklere å utføre ulike daglige gjøremål.

Tabell 7.10 Har det blitt enklere for deg å utføre ulike daglige gjøremål etter tilpasningen/utbedringen? Prosent

N = 148						
Har det blitt enklere for deg å...	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Nei	Ubesvart	Sum
...bade/dusje	22	6	7	25	40	100
...lage mat	9	1	6	30	54	100
...bevege deg rundt i boligen	9	3	4	28	55	99
...komme inn i/ut av boligen	5	3	5	34	53	100

Tabellen foran viser at flest har krysset av for at tilpasningen/utbedringen har bidratt til at bad/dusje er blitt enklere; 28 prosent har krysset av for dette. At en relativt stor andel opplever at mulighetene for bad og dusj er enklere etter utbedringen, må ses i lys av en stor del av tilskuddet gikk til tilpasningen av bad. Resultatet tyder på at de endringene som gjennomføres, her vurderes som verdifulle for mange.

Videre viser tabellen at ni prosent har krysset av for at tilpasningen har bidratt til at matlaging og bevege seg rundt i boligen er blitt enklere.

På alle områdene der vi her har spurt etter brukerens vurdering av nytten av tilskuddet, er det en tendens til at brukere der det er gjennomført vedlikehold i større grad enn andre rapporterer om positiv innvirkning av bruken av tilskuddet (se tabeller 5 - 10 i vedlegget). Det må ses i sammenheng med de områdene vi her har stilt spørsmål om.

Utbedringens betydning for behovet for offentlig og privat hjelp

Tabell 7.11 Mottar du mer eller mindre hjelp etter at du fikk tilpasset/utbedret boligen? Prosent

N = 148	Mer hjelp nå	Mindre hjelp nå	Uendret hjelp	Får ikke hjelp	Ubesvart	Sum
Hjemmehjelp	3	3	16	49	30	101
Hjemmesykepleie	3	0	12	42	43	100
Privat hjelp	9	5	15	34	37	100

En relativt stor andel av utvalget mottar ikke hjelp, og har ikke besvart spørsmålet. For den største andelen av utvalget har ikke endringen i boligen hatt betydning for hjelpetilbudet. Dette gjelder både for tilbudet om hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Bare fire personer har krysset av for at de mottar mindre hjemmehjelp etter at utbedringen var gjennomført. I tillegg er det også fire personer som har krysset av for at de få mer hjemmehjelp etter at utbedringen er gjennomført. For hjemmesykepleien er det ingen som har krysset av for at de mottar mindre hjelp, men også her har fire personer krysset av for at de mottar mer hjemmesykepleie. En hovedforklaring på at ingen rapporter om endring i tilbudet om hjemmesykepleie, må knyttes til at hjemmesykepleien skal møte andre behov enn det hjemmehjelpen gjør. Det kan være flere forklaringer på at det er enkelte som rapporter at de mottar mer offentlig hjelp enn tidligere. En forklaring kan være at det i forbindelse med tilpasningen/utbedringen er "oppdaget" hjelpebehov som har ført til tildeling av hjemmehjelp eller/og hjemmesykepleie. En annen forklaring kan være at endring i brukeres situasjon – for eksempel et lårhalsbrudd eller et slag, har vært utløsende både for tildeling av tilskuddet og for å få mer offentlig hjelp enn tidligere.

Endringer i den private hjelpen er større enn rapporterte endringer i offentlig hjelp. Men også her er det både rapportert om mindre og om mer hjelp etter tildeling av tilskuddet. Årsaken til økt privat hjelp i forbindelse med tilpasningen/utbedringen er mest sannsynlig forårsaket av endringer i funksjonsnivået hos brukeren. Som en kontroll på hva som forårsaker endring i hjelpebehov, er det stilt spørsmål om det er selve tilpasningen som har forårsaket endret hjelp. Tabellen som følger, viser hvordan de som har svart bekreftende på endring i offentlig og privat hjelp, vurderer årsaken til dette. Spørsmålsstillingen var: Hvis hjelpetilbudet er endret, er det tilpasningen/utbedringen som er årsak til dette?

Tabell 7.12 Hvis hjelpetilbudet er endret, er det tilpasningen/utbedringen som er årsak til dette? Prosent av alle saker

Ja	7
Nei	30
Ubesvart	63
Sum	100
N	148

Sju prosent har oppgitt at endring i hjelpetilbud er knyttet til utbedringen/tilpasningen. Dette er relativt få, og må ses som uttrykk for at tilskuddet bare i svært begrenset grad kan sies å ha noen effekt på hjelpetilbudet.

Kommuneansattes vurdering av nytte

I spørreskjemaet er kommunene også bedt om å vurdere ulike former for nytte som de mener at bruk av tilskuddet vil gi.

Tabell 7.13 Kommunenes vurdering av ulike former for nytte av tilskuddet. Prosent

N = 228	Ofte	Av og til	Aldri	Ikke av- merket	Sum
Bruker får enklere hverdag	71	25	2	3	101
Bruker blir boende lengre	63	32	2	3	100
Bruker blir mer selvhjulpen	60	36	2	2	100
Brukers mobilitet i boligen øker	56	36	4	4	100
Tilskuddet utløser annen finansiering	40	46	11	3	100
Behovet for institusjonsplass reduseres	31	56	11	3	101
Bruker kommer lettere ut av bolig	24	61	11	4	100
Offentlig hjelpere får enklere arbeidssituasjon	20	62	15	3	100
Boligens økonomiske verdi økes	20	56	19	5	100
Mindre behov for offentlig hjelp	12	58	26	4	100
Mindre behov for privat hjelp	8	57	28	7	100

Kommunene er bedt om å vurdere nytteverdien av tilskuddet. Ulike indikatorer på nytteverdien er satt opp som alternativer, og tre alternative grader av nytte er vurdert.

Mange av kommunene har krysset for at det ofte forekommer effekter av bruken av tilskuddet som har med brukernes hverdag å gjøre. 71 prosent av kommunene mente det ofte forekommer som resultat av at brukerne får en enklere hverdag som resultat av tilpasningen/utbedringen, 60 prosent at brukeren blir mer selvhjulpen og 56 prosent at brukerens mobiliteten i boligen ofte øker som følge av bruk av tilskuddet. 31 prosent har også rapportert at bruken av tilskuddet ofte fører til at behovet for institusjonsplass reduseres.

Vi ser derimot at få har krysset av for at bruken av tilskuddet ofte fører til mindre behov for offentlig hjelp. 13 av kommunene har krysset av for at det ofte forekommer. Det er heller ikke mange kommuner som mener at tilskuddet ofte medfører at brukerne får mindre behov for privat hjelp.

Kommunene ble også bedt om å prioritere den viktigste konsekvensen av tilskuddet mellom ulike alternative mål på nytte. Kommunene rangerte de tre viktigste konsekvensene, der rangeringen gikk fra en til tre. Tabellen 7.14 på neste side viser kommunenes prioritering på dette spørsmålet.

Tabell 7.14 Kommunenes prioritering av nytteaspekter¹¹. Prosent

N = 228	Prioritet 1	Prioritet 2	Prioritet 3	Ikke avmerket	Sum	Indeks ¹²
Bruker får enklere hverdag	51	18	9	21	99	455
Bruker blir mer selvhjulpne	24	32	12	32	100	336
Bruker blir boende lengre	17	12	22	49	100	221
Brukers mobilitet i boligen øker	11	13	19	57	100	177
Mindre behov for offentlig hjelp	3	5	7	86	101	58
Tilskuddet utløser annen finansiering	3	6	5	86	100	56
Offentlig hjelp får enklere arbeidssituasjon	1	4	6	89	100	38
Boligens økonomiske verdi økes	1	2	4	93	100	27
Bruker kommer lettere ut av bolig	1	1	4	94	100	20
Mindre behov for privat hjelp	0	2	1	96	99	15

Den konsekvensen som ble prioritert som hyppigst forekommende av flest av kommunene var at brukeren får en enklere hverdag. Over halvparten av kommunene har nevnt dette som den viktigste konsekvensen. Deretter ble konsekvensen at brukeren ble mer selvhjulpne, rangert som den viktigste. 36 prosent av kommunene mente dette var den viktigste konsekvensen av tilskuddet. Det var også nokså mange kommuner som rangerte høyest den konsekvensen at brukeren blir boende lenger hjemme. Dette var tilfellet for bortimot ¼ av kommunene.

Nesten ingen har prioritert behovet for offentlig og privat hjelp - bare henholdsvis tre og en prosent - som den viktigste nytten. At behovet for institusjonsplass reduseres, var det eneste av de oppsatte alternative konsekvensene av tilskuddet som ikke ble rangert av noen kommuner blant de tre viktigste.

Oppsummering

Hvordan vurderes verdien av tilpasningen/utbedringen?

Svarene her viser at tildelingen av tilskudd har en positiv effekt på brukernes hverdag. Nesten tre av fire har rapportert at de er tilfredse med resultatet av tilpasningen/utbedringen. Én av tre har rapportert at de har større mulighet til å klare seg selv etter at tilpasningen/utbedringen er gjennomført. Åtte prosent melder at tilpasningen har bidratt til bedre mulighet til å komme ut. En betydelig andel har også rapportert om bedre mulighet til å klare ulike gjøremål selv etter at tiltaket er gjennomført. 21 prosent mener at de har mindre behov for hjelp fra andre etter at tilpasningen/utbedringen er gjennomført.

Det at brukeren får en enklere hverdag blir rangert som den viktigste effekten av tilskuddet av rundt halvparten av kommunene, i underkant av tre av fire kommuner mener det gir brukeren en lettere hverdag, tre av fem mener at brukerne er blitt mer selvhjulpne, i underkant av tre av fem mener brukernes mobilitet i boligen øker. At nesten to av tre av brukerne oppgir at de er tilfredse med omfanget av utbedringen, er mer overraskende; spesielt sett i lys av at mange fortsatt oppgir at de opplever problemer med boligen. Det må tolkes som stor tilfredshet med

¹¹ I spørreskjemaet er brukerne bedt om å angi de tre viktigste nytteaspektene, rangert fra 1 til 3. Dette har de ikke alltid gjort. I noen tilfelle har respondenten markert tre felter uten å rangere dem. Dette er tolket som at de tre anses som like viktige, og alle tre er da gitt prioritet 1. I noen tilfelle gjelder dette også mer enn tre felter.

¹² Indeksen er konstruert ved at aspektet gis tre poeng for hver første prioritering, 2 poeng for hver 2. prioritering og 1 poeng for hver 3. prioritering. Til slutt summeres poengene.

forventninger til det som skulle gjennomføres og det faktiske resultatet. De viktigste årsakene til utilfredshet er omfanget av kostnadene knyttet til utbedringen, og at utbedringen ikke ble gjort mer omfattende. Også en stor andel – to av tre – har svart bekræftende på at de mener utbedringen har økt boligens økonomiske verdi.

Har tilskuddet redusert behovet for offentlig og privat hjelp?

Brukersvarene viser at det like gjerne kan ha skjedd en øking i offentlig og privat hjelp som en reduksjon i forbindelse med tildeling av tilskuddet. Det mest sannsynlige forklaringen på dette er at brukeren har fått tilskudd i forbindelse med endringer i funksjonsnivå og samtidig fått til- delt hjemmehjelp eller hjemmesykepleie.

Av kommunene er det 12 prosent som oppgir at tiltaket ofte har redusert behovet for offentlig hjelp, 58 prosent som oppgir at det av og til reduserer behovet for offentlig hjelp. Åtte prosent av kommunene oppgir at tilskuddet ofte har betydning for den private hjelpen, 57 prosent at det av og til har betydning for privat hjelp. Samtidig er det svært få av kommunene som har satt opp denne effekten som den viktigste når de er bedt om å prioritere mellom ulike virkninger.

Disse resultatene må også ses i sammenheng med de tilpasningene og utbedringene som faktisk er gjort ved bruk av tilskuddet. Det var rimelig å anta at for mange er ikke tilpasningen/utbedringen noe alternativ til tjenester. Dermed er det ikke grunnlag for å si at tildeling av tilskuddet har bidratt til å redusere den offentlige tjenesteytingen.

Øker tilskuddet muligheten mottakeren har til å bli boende lenger i eget hjem?

63 prosent har krysset av for at tildeling av tilskudd ofte resulterer i at brukeren kan bli boende lenger hjemme. 12 prosent av kommunen har prioritert det som den viktigste effekten av tilskuddet. I underkant av én av tre kommuner har rapportert at brukerne av tilskuddet ofte får redusert behov for institusjonsplass på grunn av tildeling av tilskuddet. I neste kapittel skal vi se nærmere på brukernes og ansattes vurderinger knyttet til flyttespørsmålet.

I spørreskjemaet til de kommuneansatte er det også stilt spørsmål om tildeling av tilskuddet utløser annen finansiering. To av fem rapporterer om at dette har skjedd. Hvordan dette svaret skal tolkes, er litt usikkert. Slik spørsmålet er formulert, kan det både oppfattes som spørsmål om tilskuddet har ført til bruk av egenkapital til tilpassingen/utbedringen – og om tilskuddet har ført til annen offentlig finansiering. Det gis en mer begrenset støtte til at de offentlige ansatte i hjelpeapparatet får en enklere hverdag på grunn av tildeling av tilskuddet. Én av fem kommuner har rapportert at det skjer ofte.

Kapittel 8 Flytting

Innledning

Flere av spørsmålene i undersøkelsen handler om sammenhengen mellom de valgene brukeren gjør knyttet til spørsmålet om flytting, om det har vært et alternativ for brukeren å flytte i stedet for å utbedre boligen, om utbedringen av boligen har fått konsekvenser for brukerens flytteplaner og om framtidige flytteplaner. I første del av kapitlet redegjøres for svarene på disse spørsmålene.

Andre del av kapitlet viser kommunenes vurdering av betydningen tilskuddsordningen har for muligheten til å bli boende lenger hjemme.

Var utbedring et alternativ til flytting?

Vi har stilt spørsmål om tilpasningen som er gjort, var et alternativ til flytting. Vi har tidligere sett at de tilpasningene som gjøres, er relativt små. En rimelig antakelse er derfor at en relativt liten andel vil se på flytting som et aktuelt alternativ. Tabellen nedenfor viser brukerens vurderinger av dette spørsmålet.

Tabell 8.1 Brukerens vurdering av om flytting var et alternativ til tilpasningen/utbedringen, for alle og for brukeren med kjent funksjonsnivå. Prosent. Gjennomsnittlig funksjonsnivå for de ulike gruppene

	Alle	Antall med kjent funksjon snivå	Gjennomsnittlig funksjonsnivå
Flytting var et klart alternativ	5	8	1,1
Tenkte noen ganger på flytting som alternativ	17	23	1,0
Nei, vurderte ikke flytting som alternativ	57	75	0,9
Vet ikke	5	5	1,0
Ubesvart	16	6	1,2
N	148	117	0,9

Tabellen viser – som forventet – at bare en liten andel har hatt flytting som en mulighet i stedet for å tilpasse/utbedre boligen. Fem prosent har oppgitt at dette har vært et alternativ og 17 prosent har oppgitt at de har ”tenkt på flytting” som alternativ til tilpasning/utbedring. Formuleringen av svaralternativet her – ”tenkt på” – gjør at vi ikke kan si at de som har krysset av her, har hatt flytting som et helt klart alternativ, men at det har vært en problemstilling for denne gruppen. Totalt 57 prosent har oppgitt at flytting ikke har vært et alternativ.

Tabellen ovenfor viser gjennomsnittlig funksjonsnivå for ulike grupper av utvalget, avhengig av om de har vurdert flytting eller ikke. Tabellen viser at det ikke er store variasjoner i funksjonsnivå for de ulike gruppene. Også her er det viktig å ha i mente størrelsen på utvalget. Variasjonen som framkommer, viser at gruppen som har vurdert flytting som et klart

alternativ, har dårligst funksjonsnivå, og gruppen som ikke har vurdert flytting som et alternativ, har beste funksjonsmåte.

Dersom disse tallene er representative på landsbasis, ville det anslagsvis innebære at 300 personer på landsbasis ikke flytter på grunn av tilskuddet.

Vi har også søkt å se nærmere på sammenhengen mellom hva tilskuddet er brukt til og om flytting vurderes som et alternativ til tilpasningen/utbedringen (se tabell 11 i vedlegget). Vi finner da at andelen som har brukt tilskuddet til tilpasning er størst i den gruppen som har vurdert flytting som alternativ og gruppen som "noen ganger har hatt flytting som alternativ". Det kan forklares med at behovet for tilpasningen har vært størst i gruppen som har vurdert flytting.

Tabell 8.2 Gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse hos dem som har eller ikke har vurdert flytting som alternativ

	Antall med kjent tilskuddsbeløp	Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp
Flytting var et klart alternativ	8	27 375
Tenkte noen ganger på flytting som alternativ	21	17 690
Nei, vurderte ikke flytting som alternativ	73	15 110
Vet ikke	6	13 619
Ubesvart	15	18 947
Alle	123	16 744

Tabellen ovenfor tyder på at tilskuddsstørrelsen var størst for den gruppen som har flytting som et alternativ til tilpasningen/utbedringen og lavest for 'vet ikke-gruppen' og de som ikke har hatt flytting som alternativ. En rimelig forklaring her er at tilskuddsstørrelsen avspeiler behovet enten på den måten at de som har hatt flytting som alternativ, er blitt vurdert slik at de har hatt det største behovet for tilskudd.

Tilpasningen/utbedringen og framtidige flytteplaner

Ovenfor har vi sett på i hvilken grad tilpasningen/utbedringen var et alternativ til flytting for brukerne. Men det vil også være slik at tilpasningen/utbedringen kan ha innvirkning på framtidige flytteplaner og få konsekvenser for disse planene. Dette er interessant på flere måter og kan ses i ulike perspektiv.

Dersom brukeren allikevel – tross tilpasninger/utbedringer – vurderer flytting om noen år, kan det oppfattes som at tilpasningen/utbedringen ikke har hatt noen innvirkning på vurderinger knyttet til flytting: spørsmålet om flytting har ikke noen sammenheng med den tilpasningen/utbedringen som gjennomføres. Men det kan også ses på som uttrykk for at tilpasningen/utbedringen har gjort det mulig å bo lengst mulig i eget hjem og har utsatt flytting.

Vi har derfor stilt to spørsmål som berører dette temaet: for det første om tilpasningen/utbedringen har endret framtidige flytteplaner, og for det andre om brukeren vurderer flytting innen tre år.

I tillegg har vi også spurt om brukeren vurderer boligen slik at det er mulig å bo i den også om han/hun skulle få større hjelpebehov og hvor de ønsker å bo dersom de måtte flytte. Tabellene nedenfor viser svarene på disse spørsmålene.

Tabell 8.3 Brukerens vurdering av om tilpasningen/utbedringen hatt noen innvirkning på framtidige flytteplaner og om brukeren vurderer flytting til annen bolig innen tre år? Prosent av alle saker

	Innvirkning på dine framtidige flytteplaner	Vurderer du flytting til annen bolig innen tre år?
Ja	12	8
Kanskje	4	12
Nei	59	50
Vet ikke	7	16
Ubesvart	18	14
Sum	100	100
N	148	148

Tolv prosent har oppgitt at utbedringen/tilpasningen har endret framtidige flytteplaner og fire prosent at den kanskje har endret framtidige flytteplaner. Av det totale utvalget er det åtte prosent som har oppgitt at de vurderer flytting innen tre år, og tolv prosent som har krysset av for at de "av og til" vurderer flytting innen tre år. Det er problemer knyttet til å skulle svare på spørsmål som gjelder framtidige og hypotetiske spørsmål. De vurderingene som gjøres, vil være avhengige av ulike forhold: hvordan eldre bor i dag, hvem de bor sammen med, hvilken helsesituasjon de har osv. På denne typen spørsmål vil også kunnskap om mulige alternativer spille inn og avspeiles i svaralternativene.

Tabell 8.4 Vurdering av muligheten for å bo i denne boligen med større hjelpebehov enn i dag. Prosent

Regner med å kunne bo her livet ut	51
Regner med å måtte flytte	23
Ubesvart	26
Sum	100
N	148

Tabell 8.4 viser svarene på spørsmål om hvordan de vurderer muligheten til å bli boende i boligen. Av svarene ser vi at 23 prosent har oppgitt at de må flytte dersom de skulle få større hjelpebehov. Så mye som 51 prosent oppgir at de har mulighet til å bo i boligen også dersom de skulle få større hjelpebehov.

Vi har stilt spørsmål om hvordan de ønsker å bo dersom de ikke kan bo slik de nå bor. Også her vil de begrensningene som er nevnt ovenfor, være verd å ha i mente.

Tabell 8.5 Hvis du ikke ønsker å bo videre slik du gjør nå, hvordan ønsker du da å bo? Prosent

I en privat bolig for meg selv	5
I en privat bolig med barn/slektninger	8
Varig opphold på syke-/aldershjem	1
Kortvarig opphold på syke-/aldershjem	1
I omsorgsbolig/servicebolig	14
Annet	3
Vet ikke	10
Vil bo slik jeg gjør nå	32
Ubesvart	27
Sum	101
N	148

Av de som har krysset av for mulige alternativer, ser vi at 32 prosent oppgir at de ønsker å bo slik de nå gjør. Det er verd å bemerke den relative store andelen som har oppgitt omsorgsbolig som alternativ. Bare en ubetydelig andel har oppgitt sykehjem som alternativ til framtidig boform. Det er også verd å merke at relativt mange har oppgitt barn/slekt som alternativ boform i framtiden.

Innvirkning på flytting – kommunalt ansattes vurdering

Eldre og funksjonshemmede er hovedbrukergruppen av ordningen – både i antall og målt i forbruk av den totale summen. I mange sammenhenger oppfattes det å flytte til en mer tilpasset bolig eller utbedring av egen bolig som to typer tiltak som kan møte samme type problem hos brukergruppen. Antakelsen er at disse kan velge ulike strategier, dersom de opplever problemer med boligen. De kan endre egen bolig, flytte til institusjon, flytte til en tilpasset bolig i kommunalt eie eller en annen privat bolig.

En av målsetningene med ordningen er at brukergruppene skal kunne bo lengst mulig hjemme i eget hjem. Hvordan ordningen fungerer i forhold til denne målsetningen, er vurdert av kommunene. I spørreskjemaet ble kommuneansatte bedt om å ta stilling til ulike utsagn, listet opp i tabellen nedenfor, og vurdere om de var enige, delvis enige eller uenige i disse.

Tabell 8.6 Hvordan mener kommunene ordningen fungerer i forhold til målsetningen om at brukergruppene skal kunne bo lengst mulig i eget hjem? Prosent

N = 228					Sum
	Enig	Delvis enig	Uenig	Ikke markert	
Vesentlig bidrag for at brukergruppen skal kunne bo lengre i eget hjem	65	25	1	8	99
Har liten betydning for brukerens mulighet til å bo lengre i eget hjem	5	13	72	10	100
Spiller en relativt liten rolle sett i forhold til den offentlige hjemmetjenesten	12	51	25	12	100
Spiller en relativt liten rolle sett i forhold til offentlige boligtilbud til eldre og funksjonshemmede	15	37	37	11	100

Også resultater i denne tabellen indikerer at de kommuneansatte vurderer at ordningen har stor betydning og bidrar til brukernes mulighet til å bo lenger hjemme. Også disse resultatene indikerer at de kommuneansatte vurderer at ordningen har begrenset betydning for behovet for offentlige tjenester. 65 prosent av kommunene er enige i at ordningen er et vesentlig bidrag til at brukergruppen skal kunne bo lenger i eget hjem, 25 prosent er delvis enige i dette og en prosent er uenige. Bare fem prosent av kommunene er enige i at ordningen har liten betydning for brukernes mulighet til å bo lenger i eget hjem. 13 prosent er delvis enig i dette, og hele 72 prosent er uenig her.

Tolv prosent av kommunene er enige i at ordningen spiller en relativt liten rolle, sett i forhold til den offentlige hjemmehjelpstjenesten. 51 prosent er delvis enige i dette, og 25 prosent er uenige. Femten prosent av kommunene er enige i at ordningen spiller en relativt liten rolle, sett i forhold til det offentlige boligtilbudet til eldre og funksjonshemmede. 37 prosent er delvis enige i dette, og en tilsvarende andel er uenige.

For å få nærmere kunnskap om hvilken nytte man har av tilskuddet med tanke på flytting, er det også stilt et direkte spørsmål om vurderingen av om tilskuddet er et alternativ til flytting.

Tabell 8.7 Kommunenes svar på spørsmål om tilpasning er alternativ til flytting, fordelt på kommunestørrelse. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
For store deler av brukergruppen	15	13	13	25	50
For deler av brukergruppen	54	55	57	47	50
For en liten del av brukergruppen	26	25	25	28	.
Tilpasning er ikke et alternativ til flytting	5	7	5	.	.
Sum	100	100	100	100	100
N	222	122	61	36	2

Av de som mente tilskuddet var et alternativ til flytting, var det 15 prosent som mente dette var et alternativ for store deler av brukergruppen. 54 prosent mente det var et alternativ for deler av brukergruppen, mens 26 prosent mente at det var et alternativ bare for en liten del av brukergruppen. Bare 5 prosent av kommunene har krysset av for at tilskuddet ikke er et alternativ til flytting.

Det er en liten tendens til at store kommuner vurderer at tilpasningen er et alternativ til flytting. For de to største kommunegruppene er det ingen som mener at tilpasningen ikke er et alternativ til flytting. Det er vanskelig å si noe om hva dette kommer av, og forskjellene er dessuten små. Det kan ha sammenheng med hvilke tilpasninger som gjøres.

Dersom tilskuddet skal være et alternativ til flytting, vil det være interessant å undersøke om dette er noen reell konsekvens av tilpasningen. Det er også spurt direkte om de kommuneansatte vurderer at tilpasningen har ført til at tilskuddsmottakerne blir boende lenger hjemme. Hvorvidt tilpasningen fører til at beboerne blir boende lenger i boligen, kan ha sammenheng med kommunestørrelse.

Tabell 8.8 Kommunenes vurdering av om tilpasning fører til at beboerne blir boende lenger i boligen, fordelt på kommunestørrelse. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ja, i stor grad	58	52	65	65	100
Ja, i noen grad	40	45	34	35	.
Nei, i liten grad	2	2	2	.	.
Sum	100	99	101	100	100
N	224	122	62	37	2

Vi ser en viss tendens til at de største kommunene i større grad vurderer at tilpasningen fører til at beboerne kan bli boende lenger i boligen. For den minste kommunegruppen er det 52 prosent som mener at dette skjer i stor grad, for den nest minste kommunegruppen og nest største gruppen er det 65 prosent, og for den største kommunegruppen er det 100 prosent. Det er bare de to minste kommunegruppene som mener at dette ikke skjer, men da bare for to prosent av kommunene.

I denne sammenhengen vil det også være aktuelt å stille spørsmål om de aktuelle brukergruppene heller burde flytte. Dersom det er slik at mange av brukerne heller burde flytte, må vi stille spørsmål ved nytten av tilskuddet. Det vil da ikke være noen gevinst ved bruk av tilskudd, verken for brukeren, hjelpepersonell, pårørende eller samfunnsøkonomisk.

Tabell 8.9 Kommunenes vurdering av om aktuelle grupper heller burde flytte, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
For store deler av brukergruppen	0	.	.	3	.
For deler av brukergruppen	9	5	13	14	.
For en liten del av brukergruppen	49	45	50	59	50
Flytting er ikke et alternativ til tilpasning	42	50	37	24	50
Sum	100	99	101	100	100
N	223	121	62	37	2

At tilskuddet er et alternativ til flytting kommer også til en viss grad til uttrykk når kommunene skal vurdere om noen grupper heller burde flytte, enn å tilpasse/utbedre boligen. Ingen kommuner gir uttrykk for at det gjaldt for store deler av brukergruppen, og bare ni prosent at det gjaldt for deler av brukergruppen. Men 49 prosent av kommunene mente at det gjaldt for en liten del av brukergruppen, og 42 prosent mente at det ikke gjaldt for noen. Det er ikke nødvendigvis slik at det å bo lengst mulig hjemme, er best for alle. Det kan være tilfeller der hjelpebehovet er så stort at det vil være best med en boform som er mer tilrettelagt i forhold til hjelpebehov.

Vi har også undersøkt kommunenes vurdering av om aktuelle grupper heller burde flytte, og om det har sammenheng med kommunestørrelsen. Vi ser en tendens til at større kommuner i

større grad mener at aktuelle brukergrupper heller burde flytte. For den minste kommune-gruppen mener halvparten av kommunene at flytting ikke er et alternativ til tilpasning, for den nest minste kommunegruppen 37 prosent, for den nest største kommunegruppen 24 prosent, og for den største 50 prosent. Vi kan ikke si noe om hvorvidt dette har sammenheng med hvilke tiltak som er gjort, og hvilke effekter de har hatt for ulike kommuner. Men det er naturlig å anta at det kan ha sammenheng med at mindre kommuner har større avstander, slik at de som eventuelt må flytte, i mange tilfeller må flytte nokså langt for å komme til et passende botilbud. For større kommuner er både boliger og alternative boformer mer sentralisert, og flytting kan derfor være mindre belastende.

Oppsummering

Kommunen svarer bekreftende på et generelt spørsmål om ordningens betydning for om brukere har mulighet til å bli boende lenger i eget hjem. To av tre kommuner har krysset av for at de er enige i at ordningen har betydning for at brukerne kan bo lenger i eget hjem. Bare i underkant av en av seks mener tilskuddet er et alternativ til flytting for store deler av brukergruppen, og i overkant en av fire for en liten del av brukergruppen.

I overkant av halvparten av kommunene har svart bekreftende på at tilpasningen "i stor grad" fører til at beboerne kan bli boende lenger i boligen. En liten andel av brukerne har hatt flytting som alternativ til å tilpasse/utbedre boligen. En av seks har tenkt på flytting som alternativ. I underkant av tre av fem har oppgitt at flytting ikke har vært et alternativ. Dersom disse tallene er representative på landsbasis, ville det anslagsvis innebære at 300 personer på landsbasis ikke flytter på grunn av tilskuddet.

Resultatet i kapitlet kan indikere at flytting i størst grad vurderes som alternativ blant grupper som har størst behov. Flytting vurderes i størst grad som alternativ for gruppen med dårligst funksjonsnivå og for gruppen som har fått utført tilpasninger, og for de som har fått størst tilskudd. Vi har tidligere antatt at det er en underrepresentasjon i utvalget av gruppen med størst hjelpebehov og de som får gjennomført de største utbedringene. Det er også grunn til å anta at tilpasningen/utbedringen for disse gruppene i større grad enn for andre får innvirkning på flytteplaner. Det skulle i så fall innebære at anslaget som her gjøres, heller er for lite enn for stort.

I overkant av en av åtte oppgir at utbedringen/tilpasningen har endret framtidige flytteplaner, og en av 25 at den kanskje har hatt innvirkning. En av 12 vurderer at de kommer til å flytte innen tre år. Flere oppgir omsorgsbolig som mulig alternativt bosted i framtiden.

Samlet sett gir kommunenes vurderinger et mer positivt bilde av sammenhengen mellom tilpasningen/utbedringen og flytting enn det brukersvarene gir. En forklaring på forskjellene i vurderinger er at de kommuneansatte svarer ut fra en samlet vurdering for hele brukergruppen under ett. Den typen framgangsmåte gir et mer positivt bilde enn det bildet som framkommer gjennom å ta for seg hver enkelt bruker.

Kapittel 9 Forvaltning av ordningen

Innledning

Ett av hovedtemaene i dette evalueringsprosjektet er kommunenes forvaltning av ordningen. I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av kommunenes forvaltning av tilskuddsordningen slik det er beskrevet i kommunedelen av undersøkelsen. Vi har sett på hvem som har det formelle og det administrative ansvaret for tilskuddsordningen, hvilke yrkesgrupper som fra kommunenes side har ansvaret for bruk av tilskuddet, hvilke faglige kvalifikasjoner som vurderes som viktige, og noen prinsipper som gjelder for kommunenes saksbehandling.

Hvor ligger ansvaret for tilskuddsordningen?

Ett av spørsmålene var hvilken etat i kommunen som har det formelle og det administrative ansvaret for tilskuddsordningen. En rimelig antakelse er at ansvars plasseringen kan få betydning for bruk av ordningen. Det vil derfor være av betydning å få nærmere kunnskap om hvilken instans og hvilke yrkesgrupper som har ansvaret for bruk av tilskuddet i kommunene.

Tabell 9.1 Ansvar for bruk av tilskuddet. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998 ¹³			
		0 - 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Pleie- og omsorgssjef	0	.	2	.	.
Helse- og sosialsjef	37	42	33	24	.
Rådmann	21	21	30	5	.
Kommunaldirektør	0	.	.	3	.
Boligsjef	7	2	5	24	50
Kombinasjoner	9	10	5	11	50
Andre	26	25	25	32	.
Sum	100	100	100	100	100
N	226	123	63	37	2

I de fleste kommunene ligger det formelle ansvaret for kommunene/bydelenes bruk av tilskuddsordningen hos helse- og sosialsjefen eller rådmannen. Henholdsvis 37 prosent og 21 prosent av kommunene oppgir dette. I sju prosent av kommunene er det boligsjefen, bare i 0,4 prosent av kommunene er det pleie- og omsorgssjef, og i en tilsvarende andel kommuner er det kommunaldirektøren.

Ni prosent av kommunene har oppgitt at det er kombinasjoner av ulike stillinger som har det formelle ansvaret. Hele 26 prosent oppgir at andre sitter med det formelle ansvaret for ordningen. Av disse er det over halvparten som oppgir sosialsjef/leder enten alene eller sammen med andre. I resten av disse kommunene er det i hovedsak boligkontor eller teknisk etat som har ansvaret.

¹³ En bydel i Oslo har ikke latt seg identifisere med kommunenummer, og er derfor ikke med i oversikter der kommuner og bydeler er fordelt etter innbyggertall.

Når vi ser dette i forhold til kommunestørrelse, ser vi at det kun er i kommuner på litt under gjennomsnittlig størrelse at pleie- og omsorgssjefen har ansvaret. Helse- og sosialsjefen har i langt større grad ansvaret for ordningen i små kommuner enn i store. I små kommuner ligger ansvaret hos helse- og sosialsjef i 42 prosent av kommunene, i litt større kommuner 33 prosent, i den nest største kommunestørrelsen 24 prosent, og i de største kommunene ingen. Kommunaldirektøren har ansvaret kun i kommuner litt større enn middels. Boligsjefen spiller en helt annen rolle i store enn i små kommuner når det gjelder denne ordningen. Andelen kommuner der boligsjefen har ansvaret, øker med kommunestørrelse. I små kommuner er det bare to prosent der boligsjefen har ansvaret, i litt større kommuner fem prosent, i den nest største kommunegruppen 24 prosent og i den største kommunegruppen 50 prosent. For de som har kombinasjonsløsninger, eller andre løsninger, har ikke kommunestørrelse noen betydning.

Tabell 9.2 Administrativt ansvar for ordningen. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Sosialtjenesten	62	81	48	24	.
Boligkontoret	15	2	14	54	100
Teknisk etat	8	6	13	8	.
Andre	15	10	25	14	.
Sum	100	99	100	100	100
N	227	124	63	37	2

I de fleste kommunene, 62 prosent, er det sosialtjenesten som har det administrative ansvaret for ordningen. Når vi vet at i 37 prosent av kommunene har helse- og sosialetaten det formelle ansvaret, ser vi at i mange kommuner har ulike etater det formelle og det administrative ansvaret.

I 15 prosent av kommunene er det boligkontoret. Det tyder på at boligetaten spiller en større rolle mht. det administrative ansvaret enn til det formelle. I åtte prosent av kommunene er det teknisk etat som har det administrative ansvaret. 15 prosent av kommunene oppgir at andre har det administrative ansvaret. Disse kommunene oppgir mange forskjellige kontorer. Dette er alt fra sentraladministrasjonen, rådmannskontoret, egen økonomiavdeling og helse- og sosialadministrasjonen.

Sosialtjenesten spiller en større rolle mht. administrativt ansvar jo mindre kommunene er. I så mange som fire av fem små kommuner ligger det administrative ansvaret hos sosialtjenesten. For litt større kommuner ligger ansvaret hos sosialtjenesten i 48 prosent av kommunene, og for den nest største kommunegruppen ligger ansvaret her for ca. 1/4 av kommunene. Ingen av de største kommunene har det administrative ansvaret hos sosialtjenesten. For boligkontoret er denne ansvars plasseringen motsatt mht. kommunestørrelse. I de minste kommunene er det bare to prosent der boligkontoret har det administrative ansvaret, i litt større kommuner 14 prosent, i den nest største kommunegruppen 54 prosent, og i de største kommunene gjelder dette alle kommunene. For de kommunene der det administrative ansvaret ligger hos teknisk etat eller andre, ser det ikke ut til at kommunestørrelse har noen særlig betydning.

Svarene på disse to spørsmålene viser den store variasjonen det er kommunene imellom både når det gjelder det formelle og det administrative ansvaret. Samtidig viser gjennomgangen at sosialtjenesten er den instansen som i et betydelig flertall av kommunene har det administrative ansvaret for tilskuddsordningen. Det viser den sentrale plassen sosialtjenesten har i forvaltningen av ordningen. Boligkontor og boligetat har ansvaret bare i en mindre andel av kommunene. Vi må regne med at dette i hovedsak avspeiler det forholdet at bare et begrenset antall kommuner har en egen boligetat eller boligkontor.

Faglige kvalifikasjoner hos den som administrerer tilskuddet

Faglige kvalifikasjoner hos den som administrerer tilskuddet kan ha betydning for bruken av tilskuddsordningen på ulike måter. Dette kan gjelde både vurdering av brukernes behov og prioritering av grupper. I en studie fra 80-tallet ble det antatt at lokal fagkompetanse kan være en forutsetning for bruk av denne typen ordning. En undersøkelse fra 1983 antok – på grunnlag av intervjuer med et begrenset antall brukere – at en forutsetning for at det skulle være mulig å gjennomføre en utbedring, var at det ble satt inn betydelig konsulentbistand for å bistå brukeren. I en undersøkelse i 69 kommuner, rapporterte 69 prosent av dem at det å ha ansatt en ergoterapeut har stor betydning for bedre boligtilpasning til funksjonshemmede og eldre (Ytrehus 1995). Den undersøkelsen var basert på spørreskjema både til administrative ledere i kommunen og fagpersoner. Tabellen nedenfor viser hvilken utdanning saksbehandlere i kommunene i vår undersøkelse har.

Tabell 9.3 Saksbehandleres utdanning. Prosent

ALLE		Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Sykepleier	1	2	.	3	.
Sosionom	21	31	15	3	.
Ergoterapeut	2	.	5	.	.
Vernepleier	2	2	2	.	.
Ingenior	6	4	10	5	.
Økonom	12	7	19	16	.
Samfunnsviter	4	3	2	8	.
Annet	53	51	48	65	100
Sum	101	100	101	100	100
N	226	124	62	37	2

Oversikten over hvilken fagbakgrunn den ansatte med ansvar for å bruke av tilskuddet i kommunen har, viser først og fremst stor variasjon i fagbakgrunn kommunene i mellom. Ulike yrkesgrupper/utdanningstyper blir nevnt. Oversikten viser også at det er mange ansatte med utradisjonell fagbakgrunn, sett i forhold til andre kommuneansatte i tjenesteytende yrker. Ellers viser gjennomgangen at den hyppigst nevnte yrkesgruppen er sosionom (her har vi også kategorisert sosialkonsulent). I underkant av ¼ av kommunene oppgir denne yrkesgruppen. Sosionomer ser ut til å spille en større rolle jo mindre kommunene er. For de minste kommunene er saksbehandleren sosionom i 31 prosent av kommunene, for litt større kommuner i 15 prosent; den nest største kommunegruppen bare i tre prosent av kommunene, og ingen i de største kommunene. Dette er en naturlig konsekvens av det vi ser mht.

plassering av det administrative ansvaret, som oftere er plassert hos sosialtjenesten jo mindre kommunene er. Det ser ut til at det er en større tendens til at saksbehandlere er ingeniører og økonomer i kommuner med middels/i underkant av middels størrelse. For saksbehandlere med utdanning som sykepleiere, vernepleiere og ergoterapeuter, ser ikke kommunestørrelsen ut til å ha noen nevneverdig betydning.

Vi har bedt kommunene selv vurdere hvilken type kompetanse de mener er av betydning for tilskuddsordningen. Tabellen nedenfor viser kommunenes svarfordeling på dette spørsmålet.

Tabell 9.4 Vurdering av viktigheten av ulike typer kompetanse. Prosent

N = 228	Stor betydning	Litt betydning	Liten betydning	Ikke avmerket	Sum
Sykepleier	11	40	35	14	100
Sosionom	29	43	14	15	101
Ergoterapeut	57	25	8	11	101
Fysioterapeut	32	36	19	14	101
Vernepleier	7	42	32	19	100
Lege	11	38	34	17	100
Arkitekt	19	36	29	16	100
Ingeniør	22	35	29	14	100
Økonom	18	37	32	14	101
Samfunnsviter	1	17	64	19	101
Annet	10	4	9	77	100

Også her kommer det fram store forskjeller kommunene i mellom. Det er store variasjoner i kommunenes vurdering av hvilken fagkompetanse som var viktig for bruk av ordningen. Som forventet er det flest av kommunene som mente at ergoterapeut var den viktigste fagkompetansen: 57 prosent av kommunene oppga at ergoterapeuter var av stor betydning, 25 prosent at de var av litt betydning og åtte prosent at de var av liten betydning. Sett i lys av at dette er en yrkesgruppe som har boligtilrettelegging som ett av sine sentrale arbeidsfelt, er det ikke overraskende at de ble vurdert å ha stor betydning i et flertall av kommunene.

Fysioterapeuter var deretter den yrkesgruppen som flest kommuner vurderte som viktig: 37 prosent oppga at fysioterapeuter var av stor betydning, 42 prosent at de var av litt betydning og 22 prosent at de var av liten betydning. Dette er mer overraskende. Samtidig har andre undersøkelser vist at fysioterapeuten er den yrkesgruppen som av kommunene oftest oppgis å ha overlappende kompetanse til ergoterapeuten, og at de i mange kommuner der det ikke er ansatt ergoterapeut, får tildelt ergoterapeutens arbeidsoppgaver.

Mange mente også at sosionomer var viktige i denne sammenhengen: 34 prosent oppga at de var av stor betydning, 50 prosent at de var av litt betydning og 17 prosent at de var av liten betydning. En rimelig tolking av dette resultatet er at det da henspiller på kompetanse knyttet til sosioøkonomisk svake gruppers behov, det vil si andre sider av bruken av tilskuddsordningen enn den som har med tilrettelegging av bolig å gjøre. En tolking av dette resultatet er at mange kommuner mener at kompetanse og kunnskap om sosioøkonomisk svakstilte grupper er relevant for ordningen og bruken av tilskuddet.

Det var verd å merke seg at relativt få nevnte helsefaglig kompetanse som viktig. Lege- og sykepleiekompetanse ble også vurdert svært likt av kommunene: 13 prosent mente at sykepleiere og leger var av stor betydning, 46 prosent at de var av litt betydning, 40 prosent at sykepleiere var av liten betydning og tilsvarende 41 prosent at leger var av liten betydning.

Saksbehandlingspraksis

Vi har spurt ansatte i kommunene om de har laget egne praktiseringsregler for tildeling av tilskuddet, og hvilke regler som gjelder for søknad, og om det er fastsatt søknadsfrister.

Tabell 9.5 Praktisering av saksbehandlingen. Elementer i den kommunale praksis ved behandling av søknader. Prosent

N = 228	Er tilfelle	Ikke tilfelle	Ikke avmerket	Sum
Kommunen har egne regler	36	60	4	100
Skriftlig søknad i alle saker	92	7	2	101
Skriftlig søknad i store saker	3	94	3	100
Noe fordeles uten søknad	3	95	3	101
Opprettet egen søknadsfrist	64	32	4	100
Tildeling fortløpende i året	44	54	2	100

Tabellen viser at i overkant av én av tre kommuner har laget egne regler for praktisering som gjelder for deres kommune, i tillegg til de retningslinjene som de har fått fra Husbanken for tildeling av tilskuddet. Det forholdet at en så stor andel av kommunene har utarbeidet egne regler for tildeling, antyder også at det må være store variasjoner kommunene i mellom i tolkingen av retningslinjene som er gitt fra Husbanken.

Sju prosent av kommunen har oppgitt at de ikke har krav om skriftlig søknad i alle saker. Det viser også at praksisen er ulik på dette punktet. Tabellen foran viser at søknadene om tilskudd behandles ulikt i kommunene: 64 prosent av kommunene har oppgitt at de har egen søknadsfrist, 44 prosent at de behandler søknader fortløpende. Denne ulike praktiseringen av søknadsfrister og prosedyrer for dette, kan gi ulik tilgjengelighet til tilskuddet for brukergruppen.

Tabellen nedenfor viser hvordan svarene på disse spørsmålene varierer med kommune-størrelse.

Tabell 9.6 Elementer i den kommunale praksisen ved behandling av søknader, sett i forhold til kommunestørrelse. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Kommunen har egne regler	36	26	43	62	50
Skriftlig søknad i alle saker	92	93	92	89	100
Skriftlig søknad i store saker	3	2	2	5	.
Noe fordeles uten søknad	3	2	2	8	.
Opprettet egen søknadsfrist	64	73	57	54	.
Tildeling fortløpende i året	44	37	51	51	100
N	228	125	63	37	2

Kommunestørrelse har en viss betydning for praktisering av saksbehandlingen. Andelen kommuner som har egne regler øker med kommunestørrelsen. Vi ser at for de minste kommunene er det 26 prosent som har egne regler, for de litt større kommunene er det 43 prosent, for den nest største kommunegruppen 62 prosent og halvparten av de største kommunene. Andelen kommuner som har opprettet egen søknadsfrist har også en viss sammenheng med kommunestørrelse. For de minste kommunene er det 73 prosent som har opprettet egen søknadsfrist, for de litt større kommunene er det 57 prosent, for den nest største kommunegruppen 54 prosent og ingen av de store kommunene. Kommunestørrelse kan ha en viss betydning for tildeling fortløpende i året. Det ser ikke ut til at kommunestørrelse har nevneverdig betydning for det å ha skriftlig søknad i alle saker, skriftlig søknad i store saker eller fordeling uten søknad.

Oppsummering

Et hovedfunn i dette kapitlet er de store variasjonene det er kommunene imellom mht. hvem som har det formelle og det daglige ansvaret for bruk av tilskuddsordningen. Spesielt er det verd å bemerke det store spennet det er i utdanningen til saksbehandlere i kommunene. En ikke ubetydelig andel har også utdanning som ikke direkte kan knyttes til nødvendig og relevant fagkompetanse for bruken av tilskuddsordningen, eller de er ufaglærte. Det må få betydning for forvaltning av ordningen.

Det andre hovedfunnet er – tross store variasjoner i instanser og faggrupper som har ansvar – den sentrale plassen sosialkonsulent/-etat har i forvaltningen. Det innebærer at for en betydelig del kommuner fortolkes bruken av tilskuddet innenfor rammer av sosialfaglig kompetanse.

For det tredje vil vi her trekke fram at bruken av ordningen i kommunene baserer seg på tre typer kompetanse: på den ene siden – og mest sentralt i de fleste av kommunene – sosialfaglig kompetanse, på den andre siden kompetanse som har med det vi vanligvis oppfatter har å gjøre med brukerens behov og funksjonshemninger – her kompetanse som ergoterapeut og delvis også fysioterapeut; den tredje typen kompetanse er den som ingeniører og arkitekter representerer og som er knyttet til selve boligen eller bygningen.

Dette viser også hvilket spenn det er i type faglige spørsmål som kan favnes og knyttes til denne tilskuddsordningen. Dette spennet har å gjøre med og må ses i lys av retningslinjene for tildeling som gjelder for ordningen: utgangspunktet for tildeling av tilskuddet skal både være av sosioøkonomisk karakter og ha med redusert funksjonsnivå å gjøre.

Det fjerde forholdet som kommer fram i dette kapitlet var at hjemmetjenesten og de helsefaglige etatene og yrkesgruppene er perifere i forhold til tilskuddsordningen. Det er overraskende, tatt i betraktning den helt sentrale plassen den helse-, pleie- og omsorgsfaglige etaten hadde i forvaltningen til bygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Og tatt i betraktning at kriteriet for tildeling er brukerens funksjonsnivå, som kan ha nær sammenheng med helse- og pleiefaglige spørsmål.

Kapittel 10 Informasjon og kunnskap om ordningen

Innledning

En undersøkelse fra 80-tallet viste at det var stor kunnskapsmangel blant eldre om mulige låne- og støtteordninger til utbedring av bolig (Lauvli 1984). Tilskuddsordningen er en begrenset ordning i omfang. Vi må regne med at også dette gjør at kunnskap om ordningen kan være begrenset i befolkningen. Både i brukerdelen og i kommunedelen av vår undersøkelse er det stilt spørsmål om hvilke informasjonsstrategier kommunen velger. Vi redegjør først for kommunenes informasjonsstrategier.

Spørsmålene i brukerdelen, knyttet til forvaltning av ordningen, berører flere problemstillinger. Det vises hvilke kilder som har gitt brukeren informasjon om ordningen, om bruken av tilskuddet er offentlig eller privat initiert: hvem som har tatt initiativet til å gjennomføre tilpasningen/utbedringen, hvem som har utarbeidet søknad, og hvem som har planlagt tilpasningen/utbedringen.

I kapitlet videre vises hvilken instans brukeren henvendte seg til for å få kunnskap om tilskuddsordningen, og hvor lang søknadstiden var.

Kommunenes informasjonsstrategier

Det er mange ulike måter å informere på, og om informasjonen når fram vil avhenge av hvilken metode kommunene velger. Kommunene ble bedt om å oppgi hvilke strategier de har for å informere om tilskuddet.¹⁴

Tabell 10.1 Strategier for å informere om tilskuddsordningen. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Lokalpresse	75	71	76	78	50
Skriv til alle	24	31	16	14	.
Skriv til aktuelle grupper	6	3	6	14	.
Kontakt med aktuelle grupper	54	44	65	65	100
Annet	24	24	17	32	50
N	228	125	63	37	2

¹⁴ I de tilfellene der tjenesteytere skal forvalte knappe ressurser, er det i litteraturen beskrevet ulike framgangsmåter som velges for å redusere etterspørselen. Informasjonsaspektet kan være sentralt. For eksempel er det beskrevet en situasjon der den faktiske fordelingen kan komme til å basere seg på klientdifferensiering for å mestre knappe tilbud (Lipsky 1980). De ulike tjenesteyterne kan utvikle metoder for å prioritere mellom brukere og brukergrupper og dermed begrense etterspørselen. Leveringssystemet utvikler kategorier av klienter som betraktes som mer interessante eller mer verdige til å få hjelp. I neste omgang kan tilbudet utvikles til bare å tilpasses denne kategorien. De ulike yrkesprofesjoner har for eksempel tendenser til å prioritere arbeidet med "resultatsikre" klienter og prioritere bort klienter der innsatsen ikke vil føre til fremgang hos klienten (Wærness 1984).

Kommunene har her kryssset av for flere måter å informere på. De fleste kommunene oppgir at de informerer om ordningen med tilskudd gjennom lokalpressen. Hele 75 prosent informerte på denne måten, og det er litt større tendens til dette i større kommuner. Over halvparten, 55 prosent, informerer om ordningen i kontakt med grupper. At kontakt med aktuelle grupper er en sentral informasjonskanal, er ikke overraskende tatt i betraktning det relativt begrensede omfanget av tilskuddet. Dette kan også være forklaringen på at vi her ikke ser noen forskjell mellom kommuner mht. kommunestørrelse. Det er 24 prosent som informerer gjennom egne informasjonsskriv som fordeles til alle innbyggerne. Dette er mer vanlig i mindre kommuner enn i større. I de minste kommunene informerte 31 prosent på denne måten, i litt større kommuner 16 prosent, i den nest største kommunegruppen 14 prosent og ingen i de største. Dette er nok naturlig i og med at dette vil medføre mer arbeid og omkostninger jo større kommunene er. Bare seks prosent informerer gjennom egne informasjonsskriv som går til aktuelle brukergrupper. Her ser vi motsatt tendens når det gjelder kommunestørrelse, sett i forhold til skriv til alle: jo større kommunene er, jo større andel av dem sender skriv til aktuelle grupper. For de minste kommunene var det bare tre prosent som gjorde dette, for litt større kommuner seks prosent, for den nest største kommunegruppen 14 prosent og ingen av de største kommunene. Det er grunn til å tro at arbeid og omkostninger forbundet med denne måten å informere på, er avgjørende for de forskjellene vi ser mht. kommunestørrelse.

Hele 54 kommuner (24 prosent) informerer på annen måte. Over 1/5 av disse informerer ved å sette opp oppslag i kommunen. Fem kommuner informerer gjennom menighetsbladet, og disse hadde ingen andre måter å informere på. Fem kommuner informerer ved hjelp av "jungeltelegrafen"; som oftest var dette oppgitt sammen med andre måter å informere på. Bare tre kommuner informerte bare ved hjelp av "jungeltelegrafen". Tre kommuner informerer via boligkontor eller ved henvendelse. Eget kommunalt informasjonsblad benyttes også, og tre kommuner oppgir dette. Enkelte informerer også gjennom hjemmehjelp, hjemmesykepleie, via sosialkontor eller over nærradio. To kommuner oppga her informasjon ved henvendelse.

Stønadsmottakerens rapportering av kunnskapskilder

Tilskuddsordningen er en relativt begrenset ordning i omfang. Innebærer det at det først og fremst er offentlig ansatte som tar initiativ til og formidler tilskuddsmidlene til brukeren? Eller er det en ordning som er allment kjent?

Tabell 10.2 Hvor brukerne fikk kunnskap om ordningen. Prosent

Pårørende	11
Andre privatpersoner	16
Hjemmehjelp	2
Hjemmesykepleier	3
Ergoterapeut	10
Fysioterapeut	1
Lege	4
Boligkonsulent	7
Sosialkontor	21
Media	14
Offentlige informasjonsskriv	5
Husbanken	2
Andre	7
Ubesvart	8
N	148

(Summen overstiger 100 fordi enkelte mottakere har gitt mer enn ett svar.)

Nær halvparten, 46 prosent, av det totale utvalget har krysset av for at de har fått kunnskap om ordningen fra en kommunal instans. (I tillegg til de som har krysset av på de ulike kommunale instansene i tabellen foran, er også de inkludert som har oppgitt en kommunal instans under kategorien 'annet'). Den kommunale instansen som er viktigste som informasjonskilde til tilskuddsordningen – den som er oppgitt av flest som kunnskapskilde – er sosialkontoret. 21 prosent (inkludert de som har oppgitt denne kategorien under 'annet') har nevnt sosialkontoret som kunnskapskilde.

Ergoterapeut er den kategorien som nevnes nest hyppigst som kommunal instans og kilde til kunnskap om ordningen. Ti prosent har krysset av for dette. Tatt i betraktning den sentrale plassen ergoterapeuten skal ha i kommunenes boligtilretteleggingsarbeid, var det rimelig å forvente at en relativt stor andel hadde oppgitt ergoterapeut.

Bare sju prosent oppgir boligkontor som informasjonskilde. Det er verd å bemerke at relativt få har krysset av for at de har fått kunnskap om ordningen fra hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Siden vi må regne med at det er den kommunale instansen som i mange tilfeller har kontakt med aktuelle brukere gjennom sitt arbeid, og kommer hjem til brukeren, er dette et noe overraskende resultat. Pårørende eller andre privatpersoner som informasjonskilde, har 27 prosent krysset av. Det viser at privatpersoner og det private nettverket er en vesentlig kilde til kunnskap om ordningen, og at kunnskap om ordningen formidles uformelt gjennom det private nettverket.

Det kan også tyde på at offentlig informasjon om ordningen er begrenset. Mange er avhengige av det private nettverket og private relasjoner for å få kunnskap om ordningen. Det kan bety at det offentlige i liten grad gjennomfører et systematisk informasjonsarbeid om ordningen.

Få har fått kunnskap om ordningen fra offentlige informasjonsskriv: bare fire prosent har oppgitt dette. Det tyder på et begrenset generelt informasjonsarbeid fra kommunenes side, og at kommunene (og Husbanken) i liten grad har utarbeidet informasjonsskriv til aktuelle brukere. Det kan også være uttrykk for at de informasjonsskriv som er utarbeidet, i liten grad er nådd fram til aktuelle brukere, eller at disse ikke er utarbeidet på en slik måte at de har resultert i økt kunnskap om ordningen for aktuelle brukergrupper.¹⁵

Massemedia oppgis av relativt flere av brukerne. 14 prosent har krysset av for denne kategorien. Det kan avspeile at deler av kommunenes informasjonskampanjer om ordningen formidles gjennom media. I tillegg til de som under kategorien 'annet' har oppgitt en kommunal instans, er det ellers oppgitt lokal byggmester, fylkeskommunal instans og interesseforeningen som kilde til kunnskap om ordningen.

Våre resultater her kan tyde på at en vesentlig del av kommunenes informasjonsarbeid gjennomføres ved at ansatte gir informasjon til aktuelle brukergrupper knyttet til det konkrete arbeidet i ulike brukersaker, eller når brukeren oppsøker den aktuelle instansen. Den typen informasjonsarbeid må vi regne med vil gi høy uttelling for de som er mottakere av denne informasjonen. Samtidig vil denne typen informasjonsstrategi ikke kunne nå like bredt som generell informasjon til et større utvalg.

Kommuneansattes vurdering av hvem som tar initiativ til å søke

Hvem som tar initiativ til å søke, kan fortelle noe om hvordan informasjonen fra kommunene fungerer. Det interessante her er om det er brukerne eller pårørende, eller om det er de kommunalt ansatte som har tatt initiativ til å søke. Det samme spørsmålet er også stilt til brukerutvalget. I tillegg til å gi kunnskap om informasjonsforhold, kan svarene på dette spørsmålet også bidra til å belyse i hvilken grad tiltak iverksatt ved bruk av tilskuddsordningen er initiert av det offentlige eller av brukerne selv.

¹⁵ Det er vanlig innenfor informasjonsarbeid og kommunikasjonsteori å se vurderinger av hva som har hatt betydning for informasjonsvirksomheten i lys av hvorfor informasjon virker. Et allment akseptert synspunkt på informasjonsvirksomheten er at budskapet må utformes i tråd med forutsetningene hos dem som skal motta budskapet (Rise 1995). Informasjon handler om kommunikasjon – kommunikasjon mellom organisasjoner og personer. I hvilken grad informasjon skal nå fram til mottakerne, er ikke bare avhengig av den som gir informasjon. Ifølge nyere modeller innenfor kommunikasjonsteori spiller mottakere i en kommunikasjonsprosess en langt mer aktiv rolle enn tidligere modeller har lagt vekt på. Budskapet vi mottar, vil bli sett i forhold til annen kunnskap vi har. Det er like mye mottakeren og hans erfaring og ståsted som har betydning for om et budskap fester seg, som avsenderen.

Tabell 10.3 Hvem tar oftest initiativ til å søke? Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Brukeren selv	79	83	77	73	50
Pårørende	9	9	11	6	.
Offentlige ansatte	12	8	13	21	50
Sum	100	100	101	100	100
N	207	115	56	33	2

Det er flest kommuner som har krysset av for at brukeren selv tar initiativ til å søke: det er tilfellet for nesten fire av fem av kommunene. Vi ser at denne tendensen er sterkere for små enn store kommuner. For de minste kommunene gjelder dette 83 prosent av kommunene, for litt større kommuner 77 prosent, for den nest største kommunegruppen 73 prosent og for den største kommunegruppen halvparten. Selv om det ikke er store forskjeller mellom kommunene, avhengig av størrelse, kan denne tendensen være et uttrykk for at informasjonen fungerer bedre i mindre kommuner. Ni prosent av kommunene har krysset av for at pårørende oftest tar initiativ til å søke. Tolv prosent har oppgitt at det er offentlig ansatte som gjør dette. Her ser vi motsatt tendens når det gjelder kommunestørrelse, i forhold til om brukeren selv tar initiativ. Offentlig ansatte tar oftere initiativ til å søke jo større kommunen er. For de minste kommunene er det åtte prosent av kommunene der offentlig ansatte tar initiativ, for de litt større 13 prosent, for den nest største kommunegruppen 21 prosent, og for den største kommunegruppen halvparten. Når det er offentlige ansatte som tar initiativ, dreier dette seg i hovedsak om ergo- eller fysioterapeuter. I en del tilfeller er det også gjennom hjemmehjelp eller hjemmesykepleie. I enkelte tilfeller kan det være gjennom sosialkontor.

Brukerens rapportering av hvem som har foreslått utbedringen

Et spørsmål har også vært i hvilken grad utbedringen er noe som skjer ut fra stønads-mottakerens egne ønsker om endring, eller på forslag fra andre. De fleste tilpasningene/-utbedringene som gjøres med støtte fra denne ordningen, er relativt små. Ønsket om endring kan både ha kommet fra brukeren selv, eller det kan være andre som i større grad opplever at det er behov for endringer. Det kan også være motsetning mellom hvordan boligen for endringen ble oppfattet av brukeren og andre personer. Det som av utenforstående blir sett på som uhensiktsmessig og tungvint, kan av brukeren oppleves som tilfredsstillende.

Tabell 10.4 på neste side viser hvem som foreslo utbedringen/tilpasningen, ifølge det brukerne har oppgitt.

Tabell 10.4 Hvem som foreslo utbedringen/tilpasningen. Prosent

Mottakeren selv	53
Pårørende	17
Hjemmehjelp	3
Hjemmesykepleier	2
Ergoterapeut	6
Fysioterapeut	2
Lege	5
Boligkonsulent	3
Sosialkontor	5
Andre	2
Vet ikke	1
Ubesvart	8
N	148

Summen overstiger 100 fordi enkelte mottakere har gitt mer enn ett svar.

Tabellen foran viser at det oftest er brukeren selv som foreslår utbedringen. I overkant av halvparten av utvalget har oppgitt at de selv foreslo utbedringen/tilpasningen først, og halvparten har oppgitt at forslaget kom fra andre. Det hyppigst nevnte alternativet er pårørende. 16 prosent har oppgitt at forslaget kommer fra andre pårørende. Det forsterker inntrykket av at brukernes uformelle sosiale nettverk spiller en rolle i bruken av denne ordningen. Det er også rimelig å regne med at innslaget av andre kan være større enn det som her kommer fram. I en del tilfeller kan forslaget fra andre komme fram i diskusjon mellom dem og brukeren. Brukeren kan gjennom diskusjon ha oppfattet forslaget som nyttig og nødvendig, og kan i ettertid tenke på dette som noe som de selv foreslo.

Totalt er det 22 prosent som har oppgitt at det er en offentlig instans som har foreslått utbedringen. (Dersom vi inkluderer de som har oppgitt en offentlig instans under kategorien 'annet', blir det 26 prosent.) Den offentlige instansen som hyppigst er nevnt, er ergoterapeut. Den nest hyppigste kategorien er sosialkontor. Fem prosent har oppgitt ergoterapeut og fire prosent har oppgitt sosialkontor.

Tilskuddet gis til brukeren uten at det stilles noe krav om egenandel eller egeninnsats som betingelse for tildeling av tilskuddet. Samtidig har vi sett at i realiteten medfører tildeling av tilskuddet bruk av egenkapital i tillegg til tilskuddet. Vi har søkt å få nærmere kunnskap om hvor mye egenkapital som er brukt i de tilfellene der brukeren selv har foreslått utbedringen, der det er pårørende som har foreslått dette, og der det er offentlig ansatte som først har foreslått utbedringen.

Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlig brukt egenkapital avhengig av hvem som har foreslått utbedringen.

Tabell 10.5 Gjennomsnittlig annen finansiering etter hvem som foreslo utbedringen/tilpasningen

Hvem foreslo utbedringen/ tilpasningen	Antall saker i det hele	Antall saker der tilskuddet dekker kostnadene	Antall saker med oppgitt annen finansiering	Gjennomsnittlig beløp annen finansiering
Mottakeren selv	78	11	54	40 907
Pårørende	24	-	21	43 762
Offentlige organer / ansatte	33	4	19	47 939

Utelukkende kategorier – klassifisert så nær mottakeren som mulig

Ingen har oppgitt positivt at annen finansiering ikke er brukt. Enten er det anført et beløp større enn null, eller ingenting i det hele tatt, hvilket kan bety at ingenting er brukt, eller at respondenten ikke ønsker å oppgi det. Det er særlig høy andel saker uten oppgitt annen finansiering blant saker foreslått av offentlig ansatte. Det kan bety at disse sakene i stor utstrekning er av en slik karakter at tilskuddet dekker kostnadene, eller at respondenten ikke vet eller vil oppgi hvor mange midler som er brukt i tillegg til tilskuddet. Det er derfor interessant å se i hvilken grad innvilget tilskudd synes å dekke kostnadene ut fra oppgitt tilskuddsbeløp og oppgitte kostnader. Som det går fram av tabellen, er dette tilfellet bare i noen få saker. Imidlertid er det rimelig å anta at brukeren i en del av disse sakene har liten kunnskap om kostnadene, særlig der de dekkes fullt ut av offentlige tilskudd. I sju av sakene som synes initiert av offentlig ansatte, har brukerne verken oppgitt størrelse på tilskudd, eventuell annen finansiering eller total kostnad.

Tatt i betraktning de relativt få sakene tabellen foran omfatter, viser den ingen store forskjeller i størrelse på egenkapital etter hvem som foreslo utbedringen. Gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse er størst i de tilfellene der offentlig ansatte har foreslått utbedringen.

Vi har også spurt om forslaget til utbedring var i tråd med egne ønsker. Siden utbedringen like ofte foreslås av andre, og også ofte innebærer bruk av egenkapital til tilpasningen/utbedringen, er dette et viktig forhold å se nærmere på. Tabellen viser brukernes vurdering av om tilpasningen/utbedringen var i tråd med egne ønsker, for hele utvalget, og etter hvem som foreslo utbedringen.

Tabell 10.6 Andel av utvalget som oppgir at forslaget var i tråd med egne ønsker, etter hvem som foreslo utbedringen. Prosent

Var forslaget i tråd med egne ønsker?	Alle saker	Hvem foreslo tilpasningen/utbedringen		
		Mottakeren selv	Pårørende	Offentlig ansatte
Ja	40	17	79	73
Delvis	3	1	13	3
Nei	3	3	-	3
Vet ikke	2	1	-	6
Ubesvart	52	78	8	15
Sum	100	100	100	100
N	148	78	24	33

Tabellen viser at mottakerne i langt de fleste sakene er tilfreds med forslag som opprinnelig stammer fra andre, men vi ser at i et lite antall saker anser mottakerne at forslaget om tiltak ikke eller bare delvis gjenspeilet vedkommendes egne ønsker.

Hvem planla utbedringen og utformet søknaden?

For denne typen utbedringssaker er det rimelig å regne med at det offentlige bidraget kan være mer enn bare selve finansieringen. Selv om våre tall tyder på at det ikke er så omfattende, har vi sett at kommunen gjør et informasjonsarbeid knyttet til denne ordningen.

I tillegg kan den typen utbedringer og tilpasninger som det her er snakk om, kreve relativt omfattende planlegging. I en del tilfeller vil det også være snakk om planlegging som krever spesiell fagkompetanse. Samtidig har vi sett at slik det framkommer i registreringen av hva tilskuddet er brukt til, er en del av utbedringssakene av en slik karakter at de krever relativt lite eller ingen planlegging.

Behandlingen av søknadene og arbeidet med prioritering krever ressurser av kommunene. Selve søknadsprosessen vil også forutsette og kreve ressurser. Utforming av søknad kan også være et område der de kommunalt ansatte bidrar.

Tabellen nedenfor viser hvem brukeren har krysset av for å ha bidratt i planleggingen. (Kategoriene representerer ikke utelukkende kategorier.)

Tabell 10.7 Hvem planla utbedringen/tilpasningen? Prosent av alle saker

Gjorde det selv	53
Lokal byggmester	18
Arkitekt/ingeniør	3
Teknisk etat i kommunen	9
Ergoterapeut fra kommunen	13
Annet	9
Ubesvart	12
N	148

Over halvparten, 53 prosent, har krysset av for at de har planlagt utbyggingen selv. Den kategorien som neves nest hyppigst, er lokal byggmester. 18 prosent har krysset av for dette alternativet.

Totalt sett er det færre som har oppgitt at en representant for en kommunal instans har planlagt utbedringen. Dette er tilfellet for 26 prosent av utvalget. (De som har oppgitt en offentlig instans under kategorien 'annet', er også inkludert her.)

Den kategorien av offentlig ansatte som hyppigst er nevnt, er ergoterapeut. Det bekrefter ergoterapeutens sentrale rolle i kommunenes arbeid med bruk av tilpasningstilskuddet. Det viser at det offentlige bidraget i planleggingen av bruk av tilskuddet ikke er det mest sentrale, men også at det ikke er uvesentlig. Tabell 10.6 viser hvem som har bidratt i utforming av søknad.

Tabell 10.6 Hvem skrev og sendte søknaden om tilpasning/utbedring? Prosent

Mottakeren selv	43
Mottakerens familie	16
Offentlig ansatte	28
Andre	3
Vet ikke	1
Ubesvart	10
Sum	101
N	148

Det er flest som oppgir at de selv har skrevet og sendt søknad. Dette er tilfellet for 43 prosent. Tabellen foran viser at selv om offentlig ansatte ikke hyppigst blir nevnt som de som har bidratt til å skrive og sende søknad, er ikke deres bidrag uvesentlig. 16 prosent oppgir at familien har bidratt. 28 har oppgitt at offentlig ansatte har gjort dette. Det viser at kommunene bidrar med ikke ubetydelige ressurser i arbeidet med å planlegge og søke om tilskuddet. Gjennomgangen viser også at det offentlige bidraget som premissleverandør i planleggingen og søknadsprosessen ikke er ubetydelig. Det offentlige bidraget strekker seg lenger enn til bare finansiering av tilpasnings-/utbedringssakene.

Brukernes rapportering av hvor de henvendte seg for å søke tilskudd

Kommunedelen av undersøkelsen tar opp hvem fra kommunene som har hatt forvaltningsansvaret for ordningen. Vi har også stilt spørsmål til brukerne om hvor de henvendte seg for å få tilskuddet. Tabellen nedenfor viser svarene på dette spørsmålet.

Tabell 10.7 Hvor henvendte brukeren seg for å søke tilskudd? Prosent

Boligkontoret	32
Hjemmetjenestene	3
Sosialkontoret	40
Teknisk etat	8
Annet	1
Vet ikke	3
Ubesvart	12
Sum	101
N	148

I tabellen kommer det tydelig fram den rollen sosialkontoret spiller i forvaltning av ordningen. 40 prosent oppgir at de henvendte seg til sosialkontoret. I underkant av 1/3 av utvalget har oppgitt at de henvendte seg til boligkontoret. Litt overraskende viser også denne oversikten at hjemmetjenesten i kommunene spiller en begrenset rolle i forvaltning av ordningen. Brukerutvalget fikk spørsmål om hvor lang søknadstiden var.

Tabell 10.8 Hvor lenge ventet søkeren på tilbud om tilskudd? Prosent av saker som har oppgitt søknadstid

En måned	27
To måneder	21
Tre måneder	26
Fire – seks måneder	20
Mer enn seks måneder	7
Sum	101
N	101

Tabellen viser relativt store variasjoner i søknadstid, samtidig som hoveddelen av utvalget oppgir relativt kort søknadstid. Av de som har oppgitt søknadstid, har halvparten oppgitt at

søknadstiden har vært tre måneder eller mindre. I overkant av $\frac{1}{4}$ har oppgitt at søknadstiden har vært én måned eller mindre. En av fem har oppgitt en søknadstid på fra tre til seks måneder. Bare sju prosent har oppgitt en søknadstid som er lenger enn et halvt år.

Den måten kommunene har valgt både å tilrettelegge informasjonsarbeidet og kommunenes saksbehandling på, får betydning for tilgjengeligheten til ordningen for ulike brukergrupper. En omfattende informasjonsstrategi med en fastsatt søknadsfrist vil gi lik mulighet for alle til å søke tilskudd (forutsatt at alle har like muligheter til å ta inn og oppfatte den informasjonen som gis). En prosedyre der kommunene behandler søknader suksessivt etter som de får dem inn, uten noen fast søknadsfrist, gir ikke alle like muligheter til å få tilskudd.

Oppsummering

For det første viser vår gjennomgang foran store variasjoner i kommunal praksis, slik det rapporteres fra brukerne. Mange ulike instanser blir oppgitt som kunnskapskilde og instans som brukeren har henvendt seg til om tilskuddet. Og mange ulike instanser har bidratt i planleggingen av tilpasningen/utbedringen og gitt hjelp til utforming av søknaden.

En kommunal instans framstår som sentral i forvaltning av ordningen. Våre data tyder på at for kommunene sett under ett, er sosialkontoret den mest sentrale instansen. Flest oppgir å ha fått kunnskap om ordningen fra sosialkontoret. Flest oppgir å ha henvendt seg til sosialkontoret for å få tilskuddet – dvs. 40 prosent.

Som enkelt yrkesgruppe er ergoterapeuten den som er oppgitt hyppigst. 15 prosent har oppgitt ergoterapeut som kunnskapskilde. I tillegg er ergoterapeuten den yrkesgruppen av de oppgitte yrkesgruppene som flest har oppgitt å ha deltatt i planleggingen.

Få har oppgitt boligkontor og hjemmetjenesten som informasjonskilde. Det er også få som har oppgitt hjemmetjenesten som den instansen som har foreslått tilpasningen/utbedringen. Det er et overraskende resultat, sett i lys av at hjemmetjenesten sannsynligvis er den instansen som har mest utbredt kontakt med aktuelle brukere med hjelpebehov. Dette resultatet kan tolkes som uttrykk for at de som bruker tilskuddsordningen, i liten grad er samme gruppe som får tjenester fra hjemmetjenesten, eller det kan forklares med at ansatte i hjemmetjenesten i liten grad bruker, henviser eller er klar over muligheten for å få utbedringstilskudd.

De fleste kommunene, 75 prosent, oppgir at de informerer om ordningen gjennom lokalpressen. Det var 24 prosent av kommunene som oppga egne informasjonsskriv som går til alle innbyggerne som informasjonskilde. Andre måter å informere på var informasjonsskriv til aktuelle brukergrupper (seks prosent), ved hjelp av oppslag (fem prosent) og "jungletelegrafen" eller via menighetsblad. Bare 14 prosent av brukerne har oppgitt massemedia som informasjonskilde. Det viser klare begrensninger ved denne framgangsmåten for informasjonsspredning.

En ikke ubetydelig del av sakene er initiert av det offentlige, idet i overkant av halvparten oppgir at de selv først har forslått utbedringen/tilpasningen. I overkant av én av fire har oppgitt at en offentlig ansatt først har kommet med forslag om utbedringen. I tillegg oppgir i overkant av én av seks at pårørende har forslått utbedringen. Når vi sammenlikner hvor mye egenkapital som er brukt, avhengig av hvem som har tatt initiativ til utbedringen, antyder våre

tall overraskende at egenkapitalen er størst i tilfellene der offentlige har tatt initiativ. Det kan bety at utbedringsbehovet er stort når det offentlige påpeker dette. Samtidig peker dette på at offentlig ansattes varsomhet i forhold til hvilke tilpasnings-/utbedringssaker som de tar initiativ til, fordi de da også forutsetter et betydelig økonomisk bidrag fra brukeren selv. Flest kommuner oppgir at det som oftest er brukerne selv som tar initiativ til å søke om tilskuddet, og dette skjer i hele 79 prosent av tilfellene. Ellers er det offentlig ansatte (12 prosent) og pårørende (ni prosent) som tar initiativ til å søke.

Gjennomgangen i dette kapitlet viser også at det private nettverket til brukerne er av betydning for tilgjengeligheten til ordningen. En betydelig andel – 27 prosent – har oppgitt at de har fått kunnskap om ordningen fra privatpersoner. Våre tall tyder på at kommunene i liten grad satser på utvikling av egne informasjonsprodukter med tanke på å spre kunnskap om denne ordningen. Det kan derimot se ut som en del av kommunene anvender seg av masse-media for å spre kunnskap om ordningen. Det tyder på store variasjoner i informasjonsstrategi og dermed sannsynligvis store variasjoner kommunene imellom mht. hvilken mulighet brukerne har til å få vite om ordningen og dermed få tilgang til tilskuddsmidlene.

Våre data viser store variasjoner i behandlingstid i kommunene. Det kan også tyde på store variasjoner i saksbehandlingspraksis. De fleste har også svart at de selv eller en annen i familien har utformet søknaden om tilskuddet. Tallene viser allikevel at det offentlige bidraget her ikke er uvesentlig: over ¼ oppgir at det offentlige har gjort dette.

Kapittel 11 Etterspørsel etter tilskuddet

Innledning

Også i dette kapitlet berøres spørsmål om ordningen sett i forhold til brukergruppens behov. Vi går her mer eksplisitt inn på kommunenes rapportering av faktisk etterspørsel og deres rapportering av omfanget av avslagene som gis. Dette er også data som er med på å belyse – sett fra kommunenes side – hvordan ordningen er tilpasset brukergruppens behov og om rammene for ordningen er sett i sammenheng med behovet i brukergruppen. Kommunene vurderer etterspørselen i forhold til rammene for tilskuddet, omfanget av avslag sett i forhold til etterspørsel, hva som er årsak til avslag og hvilke grupper som oftest får avslag.

Etterspørselen

I forrige kapittel rapporterte vi svar på spørsmål til kommunene om hvordan de vurderte at rammene var tilpasset brukergruppens behov. Kommunene er også stilt et generelt spørsmål om å vurdere den økonomiske rammen i forhold til etterspørselen etter tilskuddet.

Tabell 11.1 Kommunenes vurdering av etterspørsel i forhold til den økonomiske rammen. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Større enn ramme	72	72	81	67	.
Mindre enn ramme	5	3	.	14	50
Rammen dekker	23	25	19	19	50
Sum	100	100	100	100	100
N	221	120	62	36	2

Av tabellen ovenfor ser vi at 72 prosent av kommunene oppgir at etterspørselen er større enn rammene for ordningen. 23 prosent oppgir at rammene dekker etterspørselen. I dette spørsmålet er det faktisk kommunene som vurderer at etterspørselen er mindre enn rammene. Hva som forårsaker dette, vet vi ikke på grunnlag av disse svarene. Det kan både ha med lokale behov å gjøre, og det kan ha med kommunenes tilrettelegging av tilgjengelighet til ordningen å gjøre. Det ser ikke ut til at størrelsen på kommunene har noen sammenheng med kommunenes vurdering av etterspørselen i forhold til rammene. Vi vet at hovedårsaken til avslag skyldes at rammene er for knappe. Dette sier noe om at det kan være et udekket behov.

Etterspørselen er som nevnt innledningsvis, avhengig av flere faktorer. Selv om kommunenes praksis i forhold til ordningen er medvirkende til å bestemme størrelsen på etterspørselen, kan også antallet som får avslag, gi informasjon om etterspørselen.

Tabellen som følger viser antall søknader pr. 1000 innbygger for hele utvalget og variasjonen mellom kommunene mht. antall søknader som mottas.

Tabell 11.2 Antall søknader mottatt i 1996, pr. 1000 innbyggere. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
0-1	13	8	15	26	100
1-2	20	9	32	38	.
2-3	19	12	26	32	.
3-4	11	13	13	.	.
4-5	12	16	10	3	.
Over 5	25	43	5	.	.
Sum	100	101	101	99	100
N	218	120	62	34	2
Gjennomsnitt	4,2	5,9	2,4	1,7	0,3

¼ av kommunene har mer enn 25 søknader pr. 1000 innbyggere. 13 prosent har en eller mindre. Vi ser at gjennomsnittlig antall mottatte søknader pr. 1000 innbyggere avtar med kommunestørrelsen. I den minste kommunegruppen ble det i 1996 mottatt i gjennomsnitt 5,9 søknader, den nest minste kommunegruppen 2,4, i den nest største kommunegruppen 1,7 og den største 0,3. At flere søker i mindre kommuner, kan ha sammenheng med at det i mindre kommuner er en større andel eldre selveierboliger og større andel eldre boligmasse. Det kan også ha sammenheng med at flere i mindre kommuner får kjennskap til ordningen. Dersom vi ser på fordelingen innenfor hver kommunegruppe, ser vi at innenfor den minste kommunegruppen øker antall mottatte saker nokså jevnt med andelen kommuner, og de fleste kommunene – 43 prosent – mottok over fem søknader. For den nest minste kommunegruppen mottok nesten 1/3 av kommunene mellom en og to saker. Her er det tendenser til at andelen kommuner som mottar flere søknader, avtar jo høyere antall saker som mottas. For den nest største kommunegruppen mottok de fleste, 38 prosent, mellom en og to søknader. De fleste andre kommunene i denne gruppen mottok enten mellom null og en, eller mellom to og tre. Ingen her mottok mer enn fem søknader. De største kommunegruppene mottok mellom null og en.

Hvor mange som får avslag, har en nær sammenheng med hvor mange som søker, på grunn av begrensninger i rammen. Andelen som får avslag, kan fortelle noe om behovet, selv om avslag kan innebære at søkerne ikke oppfyller kravene. Også antall søknader som blir avslått, vil variere med kommunestørrelsen.

Tabell 11.3 Antall søknader avslått i 1996, pr. 1000 innbyggere. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
0 – 1	62	49	73	85	100
1 – 2	18	19	19	15	.
2 – 3	7	8	8	.	.
3 – 4	5	8	.	.	.
4 – 5	1	3	.	.	.
Over 5	7	13	.	.	.
Sum	100	100	100	100	100
N	218	120	62	34	2
Gjennomsnitt	1,4	2,1	0,8	0,5	0,1

Vi ser at antall søknader som blir avslått også varierer med kommunestørrelse. Jo mindre kommunene er, desto flere saker avslås. For den minste kommunegruppen ble det i 1996 avslått i gjennomsnitt 2,1 saker; for den nest minste kommunegruppen 0,8; for den nest største 0,5 og for den største 0,1. Fordelingen innenfor de enkelte kommunegruppene er slik at jo større kommunene er, jo flere kommuner avslår få saker. Innenfor den minste kommunegruppen avsto 49 prosent av kommunene mellom null og en søknad og 29 prosent mellom en og to. En langt mindre andel av kommuner innenfor denne kommunegruppen avsto flere enn dette. For den nest minste kommunegruppen avsto de fleste, 73 prosent, mellom null og en sak, 19 prosent avsto mellom en og to saker. Resten av kommunene i denne gruppen, 8 prosent, avsto mellom to og tre, og ingen kommuner avsto mer i denne gruppen. For den nest største kommunegruppen er enda flere kommuner konsentrert om avslag av få saker. 85 prosent av kommunene avsto mellom null og en, og 15 prosent av kommunene avsto mellom en og to. Ingen kommuner avsto mer enn to saker. Den største kommunegruppen avsto mellom null og en sak. At fordelingen er slik at de minste kommunene avsto så mange flere saker, må vi regne med først og fremst er en naturlig konsekvens av at de også mottar flere saker.

Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder antall innvilgede søknader. Antall søknader vil også avhenge av hvor store beløp de enkelte søkerne mottar i tilskudd.

De fleste sakene blir innvilget. I 1996 ble det innvilget i gjennomsnitt 13 saker for alle kommunene. Også her er det selvsagt stor variasjon. Mens det i enkelte kommuner ikke ble innvilget noen søknader, ble det i én kommune innvilget 90 saker.

20 prosent av kommunene innvilget mellom null og fem søknader. Det var flest kommuner, 37 prosent, som innvilget mellom seks og 10 søknader, 27 prosent innvilget mellom 11 og 20 søknader, 12 prosent innvilget mellom 21 og 40 og fire prosent innvilget mer enn 40 søknader.

Tabellen som følger viser variasjon i antall søknader innvilget, for hele utvalget og mellom kommuner av ulik størrelse.

Tabell 11.4 Antall søknader innvilget i 1996, pr. 1000 innbyggere. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
0 – 1	23	11	31	44	100
1 – 2	30	17	47	50	.
2 – 3	15	18	16	3	.
3 – 4	13	22	3	.	.
4 – 5	8	13	2	3	.
Over 5	11	18	2	.	.
Sum	100	99	101	100	100
n	217	119	62	34	2
Gjennomsnitt	2,7	3,8	1,6	1,2	0,2

Antall søknader innvilget viser samme mønster som antall søknader avslått mht. kommune-
størrelse. Jo mindre kommunene er, desto flere søknader blir innvilget. For den minste kom-
munegruppen ble det i 1996 innvilget i gjennomsnitt 3,8 saker, for den nest minste kommune-
gruppen 1,6, for den nest største kommunegruppen 1,2, og for den største kommunegruppen
0,2. For den minste kommunegruppen er fordelingen ganske jevnt fordelt. For den nest minste
kommunegruppen innvilget de fleste kommunene få saker. De fleste, 47 prosent, innvilget
mellom en og to saker. For den nest største kommunegruppen er fordelingen enda mer
konsentrert om innvilgelse av få saker. Halvparten, 50 prosent, innvilget mellom en og to
saker, og 44 prosent innvilget mellom null og en. De største kommunene innvilget mellom
null og en sak. Forklaringen på denne fordelingen har sammenheng med antall søknader
mottatt, ved at en større andel av de største kommunene også mottar færre søknader.

Hvor stor andel av mottatte søknader som innvilges, forteller noe mer om forskjeller mellom
kommunene. Det kan være forskjeller i behov, men også forskjeller i kommunenes praksis.

Tabell 11.5 Andel av mottatte søknader innvilget i 1996. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Inntil 40 prosent	9	13	3	6	.
40 – 60 prosent	25	23	31	21	50
60 – 80 prosent	31	27	35	38	50
Over 80 prosent	35	37	31	35	.
Sum	100	100	100	100	100
N	216	118	62	34	2
Gjennomsnitt	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5

I gjennomsnitt ser vi altså at i vårt utvalg ble ca. 2/3 av sakene innvilget, og ca. 1/3 fikk
avslag. Tall fra Husbanken viser at det ble behandlet 10 069 saker i 1996, 7279 ble innvilget
og 27,7 prosent ble avslått. Av kommunene innvilget 35 prosent over 80 prosent av
søknadene, 31 prosent innvilget mellom 60 prosent og 89 prosent, 25 prosent mellom 40
prosent og 60 prosent, og ni prosent inntil 40 prosent. Når så mange av kommunene innvilget
en så stor andel av søknadene, tyder dette på at mange kommuner innvilger søknader med et
relativt lavt beløp.

Forskjeller i andelen av mottatte søknader som ble innvilget, kan fortelle oss om det eksisterer
forskjeller utover det som skyldes størrelse på kommunene.

Vi ser at andelen mottatte søknader som ble innvilget i 1996, er den samme for alle kom-
munene, bortsett fra for de største kommunene. Alle kommunene innvilget 70 prosent av
sakene, bortsett fra de største kommunene som innvilget halvparten. Når vi nå vet at mottatte
søknader avtar med kommunestørrelsen, betyr også dette at det absolutte antall saker som ble
innvilget, avtar med kommunestørrelsen. Dette betyr at det er flere små saker som innvilges i
mindre kommuner. For den minste kommunegruppen øker andelen kommuner med andelen
tilskudd som innvilges. De samme tendensene ser vi i de andre kommunegruppene, men ikke
så sterkt som for den minste kommunegruppen.

Hvilke brukergrupper som oftest får avslag, fortelle noe om hvor ofte disse brukergruppene søker. Det forteller også noe om hvordan kommunene prioriterer mellom de ulike brukergruppene. Kommuneansatte er bedt om å gi en vurdering av hvor ofte ulike brukergrupper får avslag.

Tabell 11.6 Hvor ofte gis avslag til ulike brukergrupper? Prosent

N = 228	Forekommer ofte	Av og til	Sjelden eller aldri	Ikke avmerket	Sum
Eldre over 60	17	61	14	8	100
Funksjonshemmede over 60	2	34	54	10	100
Funksjonshemmede under 60	2	36	52	10	100
Familier med funksjonshemmede barn	2	30	58	11	101
Sosialt vanskeligstilte	8	49	33	10	100
Andre	5	7	3	85	100

Eldre over 60 år er den gruppen som størst andel av kommunene oppgir at oftest får avslag. Det er 17 prosent av kommunene som oppgir at denne gruppen ofte får avslag, 61 prosent oppgir at de av og til får avslag og 14 prosent at de aldri får avslag.

Åtte prosent av kommunene oppgir at sosialt vanskeligstilte ofte får avslag, 49 prosent at de av og til får avslag og 33 prosent at de sjelden eller aldri får avslag.

Funksjonshemmede er den gruppen som i minst grad får avslag. Bare to prosent av kommunene oppgir at de ofte avslår søknader fra alle grupper med funksjonshemminger. Dette gjelder funksjonshemmede over og under 60 år og familier med funksjonshemmede barn. Av kommunene oppgir 36 prosent at de avslår funksjonshemmede over 60 år, og 54 prosent at de sjelden eller aldri avslår denne gruppen. Funksjonshemmede over 60 år avslås av og til av 34 prosent av kommunene, og 54 prosent avslår disse sjelden eller aldri. Blant familier med funksjonshemmede barn oppgir 30 prosent at de avslår av og til, mens 58 prosent avslår sjelden eller aldri.

'Andre grupper' opplever også å få avslag: Det er fem prosent av dem som får avslag ofte, og sju prosent av og til. Tre prosent av kommunene avslår sjelden eller aldri 'andre grupper'. Det er svært få grupper som her er spesifisert av kommunene. En kommune har nevnt enslige forsørgere, en kommune uføretrygdde yngre personer som ikke er funksjonshemmet i forhold til boligen og en kommune ordinære barnefamilier. Ti av kommunene oppgir den økonomiske situasjonen til søkeren, herunder både formue og inntekt, som årsak og ikke bestemte grupper.

Vi ser at kommunene oppgir at funksjonshemmede sjelden får avslag. Vi vet at de er en prioritert gruppe, slik at årsaken til sjeldent avslag ikke nødvendigvis ligger i at de sjelden søker, men at prioritering er en viktig årsak. Blant eldre derimot ser vi at de har en høyere prioritet enn sosialt vanskeligstilte, men de får oftere avslag enn den sistnevnte gruppen. Dette kan tyde på at avslagsprosenten for eldre også i stor grad skyldes antall søkere, når vi ser dem i forhold til sosialt vanskeligstilte. På samme måte ser vi at sosialt vanskeligstilte har en lavere prioritet enn eldre, men opplever sjeldnere avslag. Det er vanskelig å si om dette skyldes prioritering eller søkermengde, når vi ser dem i forhold til eldre.

Vi vet at mange avslag er begrunnet i at rammen er for knapp. Men avslagene kan også skyldes andre årsaker. Dette kan være at søkeren har for høy inntekt, at prosjektene ligger utenfor retningslinjene, at de er for dyre, ikke gode nok, eller at søkeren ikke har tilstrekkelig behov.

Analyser av Husbankens registreringer av bruken av tilskuddsordningen viser at uavhengig av kommunestørrelse bruker kommuner med den laveste eldreandelen relativt flest tilskudd til eldre. Korrigerer vi dette for kommunestørrelse, er det vanskelig å se noe mønster. For funksjonshemmede finner vi ikke overraskende det motsatte mønsteret. Det er flest store kommuner som har brukt mer enn halvparten av tilskuddene til denne brukergruppen.

Tabell 11.7 Årsaker til avslag. Prosent

N = 228	Ofte	Av og til	Aldri	Ikke avmerket	Sum
Rammen er for knapp	44	35	17	5	100
Søker har for stor inntekt	38	55	4	4	100
Prosjektene ligger utenfor	11	60	23	6	100
Prosjektene er for dyre	4	32	54	11	100
Mangelfull dokumentasjon	4	31	56	10	100
Planene er for dårlige	2	32	57	9	100
Søker har ikke behov	4	28	60	8	100
Annet	3	4	5	89	100

Når vi ser på årsaker til avslag som ikke er knyttet til grupper, er hovedårsaken at rammen er for knapp. Det er 44 prosent av kommunene som oppgir at denne årsaken til avslag forekommer ofte. At søkeren har for stor inntekt er også en hyppig årsak til avslag: 38 prosent av kommunene oppgir at de ofte avslår søknader av denne grunn. Prosjekter som ligger utenfor ordningens formål er den tredje hyppigste årsaken til avslag: 11 prosent oppgir at de ofte avslår søknader av den grunn.

Andre årsaker til avslag er prosjektene er for dyre, at de er mangelfullt dokumentert, at planene er for dårlige og at søker ikke har behov.

Vi har også undersøkt om de ulike faktorene som er årsak til avslag, varierer med kommunestørrelse.

Tabell 11.8 Faktorer som ofte er årsak til avslag, sett i forhold til kommunestørrelse. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Rammen er for knapp	44	41	52	43	.
Søker har for stor inntekt	38	34	40	43	100
Prosjektene ligger utenfor	11	12	10	8	50
Prosjektene er for dyre	4	2	8	3	.
Mangelfull dokumentasjon	4	3	6	.	50
Planene er for dårlige	2	1	5	.	.
Søker har ikke behov	4	1	5	5	100
Annet	3	2	.	11	.
N	228	125	63	37	2

Vi ser at kommunestørrelse har en viss betydning for noen av årsakene til avslag. At rammen er for knapp, søker har for stor inntekt, eller at prosjektene ligger utenfor rammen, har ikke særlig betydning for kommunestørrelsen. At prosjektene er for dyre, er mangelfullt dokumentert, planene for dårlige eller at søker ikke har behov, betyr litt mer for den nest minste kommunegruppen enn for de fleste andre kommunegruppene, men forskjellen er liten. At søker har for stor inntekt eller ikke behov, betyr mer for de største kommunene, men disse utgjør bare to i antall.

I spørreskjemaet er ansatte spurt om hvilke faktorer som begrenser bruken av tilskuddet. De kommuneansatte er bedt om å ta stilling til om faktorene opplistet i tabellen nedenfor forekommer i stor grad, i noen grad eller i liten grad.

Tabell 11.9 Faktorer som bidrar til å begrense bruken av tilskuddet. Prosent av kommunene

N = 228	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke markert	Sum
Begrensede bevilgninger	46	32	16	7	101
Bruker har for god økonomi	26	51	16	7	100
Bruker har begrenset råderett til boligen	6	16	70	8	100
Bruker har for dårlig økonomi	4	24	63	9	100
Annet	0	0	0	100	100

Den årsaken som hyppigst er krysset av for å forekomme i stor grad, er at bevilgningene er begrensede: 46 prosent av kommunene oppgir at dette forekommer i stor grad. Deretter forekommer det nokså ofte at søkeren har for god økonomi: 26 prosent av kommunene oppgir at det forekommer i stor grad. En faktor som også begrenser bruken av tilskuddet, men i et mindre omfang, er at bruker har begrenset råderett over boligen: seks prosent oppgir at det forekommer i stor grad, 16 prosent at det forekommer i noen grad og hele 70 prosent at det forekommer i liten grad. Det er interessant at det kommer fram at også dårlig økonomi hos søkere er årsak til avslag: fire prosent av kommunene oppgir at for dårlig økonomi forekommer i stor grad, 24 prosent at det forekommer i noen grad og 63 prosent at det forekommer i liten grad.

En tidligere undersøkelse (Engelstad 1983) påpeker følgende faktorer til begrensninger i muligheter til å gjennomføre utbedring: Brukere med begrenset råderett over boligen, reguleringsmessige hindringer, økonomiske hindringer, begrensede bevilgninger, låneordningens begrensninger, manglende interesse hos husholdningen. Som vi ser er det i hovedsak de samme faktorene som begrenser muligheter for tilpasning i vår undersøkelse.

Oppsummering

I gjennomsnitt i vårt utvalg ble 2/3 av sakene innvilget og 1/3 fikk avslag. Antall søknader pr. 1000 innbyggere er størst i de minste kommunene, og antall søknader avslått er størst i de minste kommunene. Allikevel er antall søknader som innvilges pr. 1000 innbygger størst i de minste kommunene. Det vises også ved at andelen av mottatte søknader som innvilges er like stor i små og store kommuner. Det antyder en noe forskjellig bruk av tilskuddsordningen i små og store kommuner. Antakeligvis brukes tilskuddet i små kommuner til flere småsaker.

Familier med funksjonshemmede barn, eldre funksjonshemmede og funksjonshemmede under 60 år er de gruppene som kommunene oppgir at sjelden får avslag på søknader. Samtidig er det 1/3 av kommunene som oppgir at sosialt vanskeligstilte sjelden får avslag.

At én av tre på landsbasis får avslag, slik det framkommer i vårt utvalg, tyder på at det er et behov til stede for denne typen tiltak, og at behovet er større enn det rammen for tiltaket tillater å møte. Dette funnet støtter opp under vurderingen basert på data presentert i forrige kapittel. Samtidig setter de store variasjonene kommunene imellom i vurderinger og i avslagspraksis noen spørsmålstegn ved omfanget av behovet for tiltak. At variasjonene er så store, kan tyde på ulike behov i kommunene, men det er også rimelig å oppfatte dette som uttrykk for ulik kommunal praksis. Kommunal praksis kan påvirke etterspørselen. Ansatte kan komme til å legge ulike sider ved aktuelle gruppers behov til grunn når de vurderer omfanget av behovet.

Kapittel 12 Kommunenes vurdering av ordningen

Innledning

Dette kapitlet tar opp kommuneansattes vurdering av om det er behov for denne typen ordning som er i fokus her, av den utformingen ordningen har i dag, om ordningen er tilpasset brukerens behov, og hvordan utformingen av ordningen fungerer i forhold til målsetningen for den.

Hvordan ordningen er tilpasset behovet

Det er stilt spørsmål om kommunene vurderer at ordningen er tilpasset behovet. Svarene kommunene gir på dette spørsmålet, kan både hense på en vurdering av behovet for denne typen tiltak, og svarene kan tolkes som en vurdering av utformingen og innretningen av ordningen: om den samsvarer med brukerens behov.

Tabell 12.1 Tilpasning av ordningen i forhold til de aktuelle målgruppens behov. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ja, i stor grad	55	50	56	67	100
Ja, i noen grad	43	46	44	31	.
Nei, de har andre behov	3	4	.	3	.
Sum	101	100	100	101	100
N	223	122	62	36	2

Tallene viser at det i kommunene er god oppslutning om ordningen, selv om de også indikerer at det er kommuner som gir begrenset støtte, og at det derfor ikke er noen entydig oppslutning om ordningen. Over halvparten av kommunene har svart bekreftende på at ordningen er godt tilpasset behovet, og 43 prosent mener at ordningen i noen grad er det. Det er større tendens til at kommunene mener at ordningen er godt tilpasset behovet, jo større kommunene er.

Brukergruppen kan ha andre behov enn de som tilfredsstilles gjennom denne ordningen. Kommunene er bedt om å vurdere om ordningen fungerer godt i forhold til brukergruppens behov.

Tabell 12.2 Kommunenes vurdering av hvorvidt ordningen fungerer godt i forhold til brukergruppens behov. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Enig	46	47	43	44	50
Delvis enig	50	50	54	47	.
Uenig	4	3	3	8	50
Sum	100	100	100	99	100
N	217	118	61	36	2

46 prosent av kommunene har krysset av for at de er enige i at ordningen fungerer bra i forhold til brukergruppens behov, og 50 prosent er bare delvis enige i dette. Fire prosent av kommunene er uenige i at ordningen fungerer bra i forhold til brukergruppens behov. Kommunestørrelse har ingen systematisk innvirkning på kommunenes vurdering her.

Et spørsmål som har å gjøre med om ordningen er tilpasset brukerens behov, er om utforming av retningslinjene i dag er slik at det kan være grupper med behov som faller utenfor. Dette kan være grupper som tilfredsstiller behovet mht. funksjonshemming, men som i forhold til retningslinjene ikke tilfredsstiller kravet om lav inntekt. Forholdet kan også være motsatt. Dersom tilpasningen koster mer enn tilskuddet, og brukeren ikke har økonomi til å finansiere tilpasningen ved hjelp av egenkapital, vil tilpasningen ikke bli gjort. Disse forholdene kan gjøre at det ikke blir gjennomført tilpasning som det er behov for. Retningslinjene er også i stor grad basert på skjønn, slik at det i seg selv kan være et problem for saksbehandlere i kommunene.

Tabell 12.3 Kommunenes svar på spørsmål om det er brukergrupper med behov som faller utenfor på grunn av regelverket. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ja	17	15	15	22	50
Nei	83	85	85	78	50
Sum	100	100	100	100	100
N	215	117	59	36	2

Når det gjelder enkelte brukergrupper, er det etter kommunenes vurdering noen med behov som faller utenfor reglene: 17 prosent av kommunene mener at grupper med behov faller utenfor, og 83 prosent mener at det ikke fins grupper som faller utenfor. Vi ser en liten tendens til at andelen kommuner som mener at brukergrupper med behov faller utenfor regelverket, er høyere i de store kommunene enn de små.

Kommunene som har oppgitt at grupper faller utenfor, har spesifisert dette. De fleste kommunene (12) trekker her fram økonomisk vanskeligstilte grupper. Dette kan være både eldre, uføre, barnefamilier eller unge i etableringsfasen.

10 kommuner mente at grupper faller utenfor pga. for høy inntekt eller formue. Det gjelder i hovedsak eldre, men også funksjonshemmede er nevnt. Flere andre grupper er nevnt. Noen kommuner nevner leietakere, andre oppgir brukere som har behov for en mer omfattende utbedring, og noen oppgir sosialt vanskeligstilte. En kommune oppgir familier med barn med allergi og astma.

Behovet for tilpasning av boliger kan ha endret seg. Kvaliteten på boligmassen har i de senere årene stadig blitt bedre. I tillegg har vi fått et større tilbud av alternative boformer. Dette vil isolert sett tilsa at behovet er redusert. Samtidig har levealderen økt, og vi har fått en større andel eldre.

Tabell 12.4 Kommunenes svar på spørsmål om det var det større behovet for denne typen ordning i vedkommende kommune tidligere. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ja	15	16	14	12	50
Delvis	26	30	22	21	.
Nei	59	54	64	68	50
Sum	100	100	100	100	100
N	207	112	59	34	2

Det er stor spredning i synet på om det var større behov for tilskudd tidligere. Over halvparten, 59 prosent av kommunene, mener det ikke var større behov for denne typen ordninger i deres kommune tidligere. Det er en liten tendens til at dette i større grad gjelder større kommuner. 15 prosent mener det var større behov for tilskudd tidligere, og det er en større tendens til å mene dette i mindre kommuner. Det var delvis større behov tidligere, mener 26 prosent, og dette gjelder i større grad mindre kommuner.

Kommunenes vurdering av utformingen av ordningen

Den rammen som er gitt for tilskuddet har med utformingen av selve ordningen å gjøre. Rammene for dette tilskuddet er relativt beskjedne i forhold til mange andre ordninger. Vi har bedt kommunene om å vurdere hvorvidt de mener tilskuddsrammene er tilstrekkelig til å dekke de behovene som eksisterer. På denne typen spørsmål er det rimelig å vente at mange vil vurdere at rammene er for små, uavhengig av hvilken type offentlige tiltak som er i fokus. Spesielt vil det være rimelig å forvente den typen vurdering når spørsmålet som stilles er av generell karakter.

Tabell 12.5 Er tilskuddsrammene tilstrekkelig til å ivareta de aktuelle behovene?

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ja	13	15	6	11	100
Delvis	32	33	34	24	.
Nei	56	52	60	65	.
Sum	101	100	100	100	100
N	224	122	62	37	2

Som ventet er det et flertall av kommunene som har krysset av for at rammene ikke er tilstrekkelig; 56 prosent av kommunene mener dette. Det er litt større tendens til å mene dette i små og store kommuner. 32 prosent mener at rammene delvis er tilstrekkelig. Vi ser også at det er en betydelig andel kommuner som har krysset av for at rammene ikke er tilstrekkelig. Det er tilfellet for 56 prosent av kommunene. Tendensen til å mene dette er større jo større kommunene er. I de minste kommunene mener 52 prosent at tilskuddsrammene ikke er tilstrekkelig til å ivareta de aktuelle behovene, i de litt større kommunene 60 prosent og i den nest største kommunegruppen 65 prosent.

I tillegg til dette generelle spørsmålet, er det også stilt et mer konkret spørsmål om vurdering av hvilke tilpasnings-/utbedringsbehov som fins. Svarene her vil også kunne tolkes som indikasjon på hvordan kommunen vurderer behovet for denne typen tilskudd, og om størrelsen på tilskuddsordningen er i samsvar med slik de oppfatter behovet i kommunen.

Tabell 12.6 Kommunenes svar på spørsmål om det hadde vært ønskelig å tilpasse flere boliger enn nå. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ja	86	84	90	89	50
Nei	14	16	10	11	50
Sum	100	100	100	100	100
N	222	122	61	36	2

Det er 86 prosent av kommunene som ønsker å tilpasse flere boliger enn nå, mens 14 prosent ikke ønsker å tilpasse flere. At et så stort flertall ønsker å tilpasse flere boliger enn nå, antyder at behovet for tilpasninger/utbedringer også er til stede for mange andre boliger. For de minste kommunene er det en lavere andel kommuner som ønsker å tilpasse flere boliger enn nå, enn det er for de større kommunene.

Tilsvarende er det spurt om andre tilbud som gis, heller burde erstattes av tilpasning av boligen. Kommunene er derfor blitt bedt om å vurdere om grupper som i dag får andre tilbud, heller burde fått tilbud om tilpasning/utbedring av boligen, dersom rammene var større.

Tabell 12.7 Kommunenes svar på spørsmål om brukergrupper som i dag får andre tilbud heller kunne fått tilbud om tilpasning/utbedring av bolig, dersom rammene for tilskudd var større. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ja	29	27	33	34	.
Nei	71	73	67	66	100
Sum	100	100	100	100	100
N	191	108	52	29	2

Av tabellen ser vi at 29 prosent av kommunene er av den oppfatningen at tilskuddet burde erstatte andre tilbud. Det er en meget liten tendens til at de større kommunene i større grad mener at grupper som i dag får andre tilbud heller burde fått tilbud om tilpasning/utbedring av boligen, dersom rammene var større.

Det er i spørreskjemaet stilt spørsmål til de ansatte som går på interne vurderinger av tilskuddsordningen: om utformingen er i samsvar med eksisterende målsettinger for ordningen, og om hvordan de retningslinjene som fins i dag fungerer.

Tabell 12.8 Kommunenes vurdering av hvordan retningslinjene fungerer for ordningen i dag. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Godt	53	50	64	46	.
Middels	47	50	36	51	100
Dårlig	0	.	.	3	.
Sum	100	100	100	100	100
N	213	117	58	35	2

Retningslinjene fungerer bra, svarte 53 prosent av kommunene, mens 47 prosent mener at de fungerer middels bra, og bare én kommune vurderer at de fungerer dårlig. På den ene siden tyder denne svarfordelingen på at få er svært misfornøyd med retningslinjene; på den andre siden viser svarfordelingen heller ingen entydig oppslutning om de eksisterende retningslinjene. Det at bortimot halvparten av kommunene har krysset av for at retningslinjene bare fungerer "middels" godt, må ses som tegn på dette. Det ser ikke ut til at kommunestørrelse har noen systematisk innvirkning på kommunenes vurdering her.

En annen problemstilling er om ordningen fungerer godt i forhold til målsetningen.

Tabell 12.9 Kommunenes svar på spørsmål om ordningen fungerer godt i forhold til målsetningen. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Enig	55	56	57	53	50
Delvis enig	42	44	43	39	.
Uenig	2	1	.	8	50
Sum	99	101	100	100	100
N	217	117	61	36	2

Av kommunene er 55 prosent enige i at ordningen fungerer bra i forhold til målsetningene, og 42 prosent er delvis enig i at den fungerer bra. Bare to prosent er uenige i at ordningen fungerer etter målsetningene. Heller ikke her ser det ut til at kommunestørrelse har noen systematisk betydning for kommunenes svar.

Oppsummering

Gjennomgangen foran tyder på at et flertall av kommunene støtter opp under ordningen på den måten at de mener dette er en ordning som møter et behov i befolkningen: 55 prosent av kommunene er av den oppfatningen at ordningen er godt tilpasset behovet, og 46 prosent har svart bekreftende på at ordningen fungerer bra i forhold til brukergruppens behov.

En svært liten andel av kommunene har svart bekreftende på at ordningen ikke er tilpasset brukergruppens behov eller ikke fungerer i forhold til deres behov. Samtidig viser våre data at

støtten ikke er entydig. En betydelig andel – bortimot halvparten av kommunene – er bare "delvis" enig i dette.

Vi kan også tolke våre data dithen at det er en oppfatning – som deles av en ikke ubetydelig andel av kommunene – at det tidligere var et større behov for denne typen ordning. To av fem av kommunene har svart bekreftende på at de er enige i eller delvis enige i at det var større behov for denne typen tilskudd før. Sett i lys av den dramatiske forbedringen det har vært i boligstandard generelt og eldres boligstandard spesielt, er ikke dette et overraskende funn. I dette perspektivet er det heller et påfallende funn at så mye som tre av fem kommuner ikke er enige i at det tidligere var større behov for denne typen ordning. En forklaring på denne noe overraskende svarfordelingen kan være at kommunene har ønsket å få fram at det fortsatt er behov for denne typen tilskudd. En annen forklaring kan være at forventninger til boligstandard og hva som oppfattes å være tilfredsstillende tilgjengelighet i boliger, har økt i takt med økt boligstandard og økt tilgjengelighet i boligene. En tredje forklaring kan være at selv om boligstandarden har økt dramatisk, har det nødvendigvis ikke alltid vært en entydig sammenheng mellom økt boligstandard og tilgjengelighet i boligene.

Når det gjelder utforming av ordningen – det vil si vurderinger knyttet til mer interne forhold, er hovedbildet en forholdsvis sterk støtte til de retningslinjene som i dag eksisterer, selv om disse ikke er entydig positive. Et stort flertall har også svart bekreftende på at retningslinjene slik de i dag er utformet, ikke har ført til at brukergrupper faller utenfor. Sett i lys av de relativt vide rammene det er for skjønn i vurderingen av hvem som skal tildeles tilskudd, er ikke dette noe overraskende resultat.

To av spørsmålene våre sier noe om kommunenes vurdering av rammene for ordningen. Som forventet er det et flertall av kommunene som har krysset av for at rammene ikke er tilstrekkelige: 56 prosent av kommunene mener dette, og 32 prosent mener at de delvis er det. Vår gjennomgang viser også at det er godt over én av 10 av kommunene som har krysset av for at rammene er tilstrekkelige. Hele 87 prosent av kommunene ønsker å tilpasse flere boliger enn nå. At et så stort flertall ønsker å tilpasse flere boliger enn nå, kan antyde at behovet for tilpasninger/utbedringer også er til stede for mange andre boliger enn de som i dag omfattes av tilskuddet. Selv om det som nevnt vil være klare metodiske begrensninger og fortolkningsproblemer knyttet til svar på denne typen spørsmål, indikerer svarene på spørsmålene samlet at det foreligger behov for ytterligere tilpasningstiltak.

En betydelig andel har oppgitt at tilskuddet brukes til vedlikehold. Selv om mange oppgir at det skjer i sammenheng med tilpasnings-/utbedringstiltak, gjelder dette ikke for alle.

Våre data tyder på at deler av forklaringen på dette er at kommunene begrunner denne bruken med at den typen vedlikeholdsarbeid som gjennomføres er nødvendig for at brukeren skal kunne bo lenger i eget hjem, og at bruken på den måten er i tråd med målsetningen for tilskuddsordningen.

Men dette er ikke hele forklaringen på denne bruken. Ikke alle rapporterer at vedlikeholdsarbeid er nødvendig for at mottakeren fortsatt skal kunne bli boende. En mulig supplerende forklaring er at ansatte i kommunene først og fremst forholder seg til boligkvaliteten og hva de vurderer som nødvendig å gjennomføre, og at tilskuddet blir anvendt uavhengig av vurderinger knyttet til målsetningene for ordningen.

Kapittel 13 Bruk av ordningen sett i sammenheng med andre offentlige støtteordninger

Innledning

Tilskuddsordningen og bruk og vurdering av den må ses i sammenheng med andre aktuelle tiltak for eldre og bosituasjonen slik den er for eldre i dag. Vi vil i dette kapitlet se på i hvilken grad brukeren også er mottaker av andre låne- og tilskuddsordninger.

Tilskudd som alternativ til andre tiltak

Mange tekniske tiltak blir iverksatt for at brukerne skal bli mer selvhjulpne. Noen av disse tiltakene er alternative løsninger til tilpasning.. Også her har vi undersøkt vurderingene fra kommunene, om hvorvidt tilpasningen kan være et alternativ til tekniske tiltak, har sammenheng med kommunestørrelse.

Tabell 13.1 Kommunenes svar på spørsmål om tilpasning kan være et alternativ til ulike tekniske tiltak i større grad enn det som nå er tilfellet, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ja, i stor grad	3	3	2	6	.
Ja, i noen grad	26	24	30	26	50
Nei, i liten grad	71	73	68	69	50
Sum	100	100	100	101	100
N	195	105	53	35	2

En del kommuner mener at tilskuddet kan erstatte tekniske tiltak mer enn de gjør i dag. Det var ikke mange kommuner som mente at det kunne gjøres i stor grad, bare tre prosent. 26 prosent mente at det kunne gjøres i noen grad. Men nokså mange, 71 prosent, mente at tilpasningen i liten grad kunne erstatte tekniske tiltak.

Det er mange andre tilbud som etter disse kommunenes oppfatning, kunne erstattes av tilskudd. En firedel av disse kommunene mente at en annen kommunalt tilpasset bolig var det tilbudet som kunne erstattes av tilskudd. Dette dreier seg om omsorgsboliger, aldersboliger, trygdeboliger og eldresenter.

16 prosent av disse kommunene mente at tilskuddet kunne erstatte institusjonsplasser, herunder sykehjemsplasser. Nesten 10 prosent mente at hjemmebaserte tjenester kunne erstattes av tilskudd. Dette var hjemmesykepleie, fysioterapi eller hjemmehjelp. Også ulike former for økonomisk støtte var det 10 prosent av disse kommunene som mente tilskuddet kunne erstatte.

Andre ting er også nevnt av noen kommuner. Noen mente at støtte fra trygdekontor, egne private lån eller tilskudd til etablering kunne erstattes.

Disse vurderingene fra kommunene kan tyde på at det vil være en gevinst ved at tilskuddet øker i omfang, dersom det brukes "riktig", eller m.a.o. i stedet for de tiltakene kommunene har listet opp.

Det ser ikke ut til at kommunenes vurdering av om tilpasningen kan være et alternativ til tekniske tiltak, har sammenheng med kommunestørrelse.

Tilskudd i kombinasjon med andre lån/tilskudd

Det er grunn til å tro at tilskuddet også brukes i kombinasjon med andre lån og/eller tilskudd. Kostnadene ved tilpasningen er ofte høyere enn tilskuddene som gis. Vi har undersøkt om kommunenes vurdering av om ordningen brukes i kombinasjon med andre tilbud, har sammenheng med kommunestørrelse.

Tabell 13.2 Kommunenes svar på spørsmål om ordningen brukes i kombinasjon med andre tilbud, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	ALLE	Antall innbyggere 1/1 1998			
		0 – 4 999	5 000 – 14 999	15 000 – 74 999	75 000 og mer
Ofte	6	6	3	14	.
Av og til	80	80	87	67	100
Aldri	14	15	10	19	.
Sum	100	101	100	100	100
N	225	123	63	36	2

Vi ser av tabellen ovenfor at ordningen med tilskudd til utbedring også brukes i kombinasjon med andre kommunale eller statlige tilbud. Det er ikke ofte dette skjer, og bare seks prosent av kommunene oppgir at dette skjer ofte. Så mange som 80 prosent av kommunene oppgir derimot at det skjer av og til, og 14 prosent at det aldri skjer.

Det ser ikke ut til at kommunenes vurdering av om ordningen brukes i kombinasjon med andre tilbud, har sammenheng med kommunestørrelse i så stor grad. Det er noe større andel av de store kommunene som har rapportert at dette ofte skjer.

Kommunene ble bedt om å oppgi antall innvilgede saker, kombinert med offentlige lån og tilskudd.

Tabell 13.3 Antall innvilgede tilskudd totalt, og antall tilskudd kombinert med offentlige lån

	N	Gjennomsnitt
Antall tilskudd kombinert med kommunale lån	173	1,24
Antall tilskudd kombinert med husbanklån	170	1,16
Antall tilskudd kombinert med kommunale tilskudd	174	0,13
Antall tilskudd kombinert med statlige tilskudd	172	0,27

Av de tilskuddene som blir gitt, gis noen i kombinasjon med andre lån. Gjennomsnittlig antall tilskudd for alle kommunene, i kombinasjon med kommunale lån, ligger på 1,24. Når vi vet at det i gjennomsnitt ble gitt ca. 13 tilskudd i 1996, betyr det at i gjennomsnitt ni prosent av tilskuddene gis i kombinasjon med kommunale lån.

Nesten det samme forholdet har vi når det gjelder husbanklån. Gjennomsnittlig antall tilskudd, i kombinasjon med husbanklån, ligger også på 1,16. Da vil også gjennomsnittlig ni prosent av tilskuddene gis i kombinasjon med husbanklån.

Langt færre tilskudd gis i kombinasjon med andre tilskudd. Kun 0,13 tilskudd gis i gjennomsnitt i kombinasjon med kommunale tilskudd. Dette tilsvarer i gjennomsnitt i underkant av en prosent av alle utbedringstilskuddene som gis. Tilskudd som gis i kombinasjon med andre statlige tilskudd, forekommer også sjeldent: 0,27 tilskudd gis i gjennomsnitt i kombinasjon med andre statlige tilskudd. Gjennomsnittlig er dette 1,7 prosent av alle utbedringstilskuddene som gis.

Overføring av midler mellom ulike tilskuddsordninger

Kommunene kan overføre midler fra boligtilskudd til tilpasning for å øke rammene der.

Tabell 13.4 Kommunenes svar på spørsmål om det er overført midler fra boligtilskudd til tilpasning/utbedring til boligtilskudd til etablering. Prosent

Ja	7
Nei	93
Sum	100
N	224

Det er imidlertid ikke mange av kommunene som har overført midler fra tilskudd til utbedring og til tilskudd til etablering. Sju prosent av kommunene (16 kommuner) oppgir at de har overført midler, og 93 prosent sier at de ikke har gjort det. Det er ikke overraskende at få kommuner har gjort dette, når vi vet at for liten ramme er et stort problem for kommunene for å imøtekomme behovet for tilpasning.

For de 11 kommunene som hadde overført midler fra tilskudd til utbedring, og over til tilskudd til etablering, lå beløpet i gjennomsnitt på 114 318 kroner. Dette tilsvarer i underkant av seks hele tilskudd, eller m.a.o. tilskudd til under seks personer i gjennomsnitt, dersom tilskuddet ligger omkring 20 000 kroner.

Det kan også være kommuner som overfører midler fra tilskudd til etablering, og over til tilskudd til tilpasning.

Tabell 13.5 Kommunenes svar på spørsmål om det er overført midler fra boligtilskudd til etablering til boligtilskudd til tilpasning/utbedring. Prosent

Ja	5
Nei	95
Sum	100
N	212

Enda færre kommuner hadde overført midler fra etableringstilskudd til tilpasningstilskudd. Bare fem prosent av kommunene (11 kommuner) hadde gjort det.

For de kommunene som hadde overført midler fra etableringstilskudd til utbedringstilskudd, lå beløpet i gjennomsnitt på 60 095 kroner. Dette tilsvarer tre hele tilskudd, eller tilskudd til tre personer, dersom tilskuddet ligger omkring 20 000 kroner.

Oppsummering

I noen grad ser vi at kommunene vurderer at ulike typer tekniske tiltak kan være et alternativ til tilpasning/utbedring. En hovedforklaring på at dette vurderes ikke å være aktuelt av så mange, kan ha sammenheng med at de problemene som ulike typer tekniske tiltak kan møte, er av en annen karakter enn de som en tilpasning/utbedring er svaret på. I tillegg må vi regne med at den store andelen vedlikeholdssaker også er en delforklaring på at kommunene ikke vurderer dette som alternative tilbud. En tredje forklaring vil være at tekniske tiltak er lite kjent – spesielt vil dette gjelde for ulike typer tiltak som handler om omgivelseskontrollerende tiltak.

Kapittel 14 Vurdering av ordningens samfunnsøkonomiske lønnsomhet

Ved evaluering av tilskuddsordningene skal samfunnsøkonomisk lønnsomhet vurderes. Å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet av et prosjekt kan være både komplisert og tidkrevende. Det krever også at vi har tilgjengelig datamateriale for å kunne foreta beregninger. I denne undersøkelsen har vi data som kan fortelle noe om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dataene gir klare indikasjoner som kan benyttes ved vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men de gir ikke grunnlag for beregninger.

Definisjon, begreper og metode

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet defineres som forholdet mellom samfunnets nytte av et prosjekt og den reelle ressursoppofring/kostnader prosjektet medfører for samfunnet. Mange brukere kan dra nytte av et prosjekt uten å betale for det. For å komme fram til samfunnets betalingsvilje må vi ta utgangspunkt i de individuelle brukernes betalingsvilje. Dersom vi har eksterne virkninger av prosjektet, vil summen av de individuelle brukernes betalingsvilje avvike fra samfunnets betalingsvilje. De eksterne virkningene må derved tas hensyn til ved beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Eksterne virkninger er positive eller negative virkninger et prosjekt har utover det som kommer til uttrykk gjennom betalingsviljen i forhold til prosjektet. Eksterne virkninger verdsettes ikke i markedet. Behovet for offentlig engasjement er begrunnet i markedets manglende evne til å verdsette den reelle verdien av prosjektet (Hagen, 1982).

Inntektsfordelingsvirkninger holdes ofte utenfor det samfunnsøkonomiske lønnsomhetsbegrepet (fordi det er vanskelig å måle). Hvis prosjektet kommer identifiserte grupper til gode, som det er politisk enighet om å prioritere i en inntektspolitisk sammenheng, bør dette inkluderes ved verdianslagene på prosjektet.

Den mest tradisjonelle metoden til å beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet på er ved hjelp av nytte-kostnadsanalyser. Nytte og kostnader ved et prosjekt måles her i kroner. Prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt, dersom verdien av nytten overstiger verdien av kostnadene. Betalingsvilje for utbedring kan måles indirekte ved å se på prisforskjeller på hus med og uten dette. De eksterne effektene beregnes i tillegg. Problemene med nytte-kostnadsanalyser er at mange aspekter ved nytten er vanskelig å måle i kroner. Kostnadssiden er som oftest lett å identifisere og lett å måle. I vår undersøkelse gir ikke dataene grunnlag til å beregne nytte i kroner og øre knyttet til prosjektet. Vi har derfor valgt å løse dette ved å beskrive de aspektene på nyttesiden, som ikke kan kvantifiseres.

Kostnader

I 1996 ble det brukt 77 millioner kroner på i alt 7279 saker. I gjennomsnitt fikk tilskuddsmottakere derved utbetalt 14 300 kroner. I vårt utvalg er gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse 16 744 kroner, og de fleste har fått under 10 000 kroner. Tilpasningen utløser i stor grad privat finansiering. Kun 40 prosent av brukerne i undersøkelsen har gjort tilpasninger som dekkes av

tilskuddet. For de som har egenfinansiering, utgjør egenkapitalen i gjennomsnitt nesten 70 prosent av de totale kostnadene.

Kommunene oppgir at ni prosent av tilskuddene gis i kombinasjon med andre kommunale lån, og at ni prosent gis i kombinasjon med husbanklån. Videre gis en prosent av tilskuddene i kombinasjon med andre kommunale tilskudd, og to prosent i kombinasjon med andre statlige tilskudd. Vi kan ikke si noe om hvorvidt den enkelte tilskuddsmottakeren benytter seg av en eller flere andre statlige eller kommunale tilskudd eller lån. Vi vet heller ikke hvor mye dette dreier seg om i kroner og øre. Det er derfor ikke mulig å anslå det eksakte beløpet det offentlige bruker i forbindelse med ordningen med tilpasning/utbedring. Likevel vet vi at det er et mindre antall som krever bevilgninger fra det offentlige, utover Husbankens utbedrings-tilskudd. Kostnadene for det offentlige i forbindelse med disse låneordningene vil likevel være relativt lave. Vi har ikke tall for administrative kostnader knyttet til ordningen, men de vil utgjøre en liten andel av de totale kostnadene. Vi vil derfor anslå at kostnadene for det offentlige, brukt i forbindelse med Husbankens tilpasnings/utbedringstilskudd, ligger noe i overkant av det beløpet som bevilges av Husbanken.

Betalingsvillighet

For brukeren vil økt nytte som følge av bruk av tilskuddet være en subjektiv opplevelse og variere mellom brukerne. En måte å verdsette dette på er å undersøke om det finnes et marked som er villig til å betale for dette. Hvordan utbedringen av boligen blir verdsatt i markedet vil gjenspeile seg ved hjelp av betalingsvillighet. At boligens økonomiske verdi økes, er et uttrykk for betalingsvillighet for bruk av tilskuddet.

Ut fra kommunenes vurdering vil boligens økonomiske verdi øke. Ca. 1/5 av kommunene mener at boligens verdi øker ofte som følge av utbedringen, 56 prosent mener den økes av og til og ca. 1/5 av kommunene mener at den aldri øker i verdi. Av brukerne i undersøkelsen er det ca. 50 prosent som tror at boligen har økt i verdi.

Dersom kommunenes og brukernes vurderinger er riktige, vil nokså mange boliger øke i verdi som følge av tilskudd. Men vi vet ikke hvor mye boligene vil øke i verdi. (I helt spesielle tilfeller kan boligens verdi faktisk også gå ned som følge av utbedring, dersom utbedringen av markedet blir vurdert som særegen.)

Det fins ingen undersøkelser pr. i dag, der man har gått inn i markedet og sett på faktiske prisforskjeller som følge av tilpasning/utbedring. I en undersøkelse om boligbygging gjort av Byggforsk (Barlindhaug og Stamsø, 1998) ble 17 profesjonelle utbyggere intervjuet, og bl.a. spurt om livsløpsstandard i boligene gjorde utslag i prisen på boligen. Et stort flertall av disse mente at livsløpsstandard ikke ga noe utslag i pris. I en undersøkelse om boligkvalitet og pris, er prisvirkninger for boliger med livsløpsstandard undersøkt (Barlindhaug og Christophersen, 1997). Undersøkelsen viste at eneboliger med livsløpsstandard hadde lavere pris (169 kroner pr. m²) og småhus, alt som ikke er frittliggende enebolig, høyere pris (310 kroner pr. m²). De oppgitte prisene var basert på beboernes egne vurderinger av salgspris, og resultatene var ikke signifikante.

Ut fra de opplysningene vi i dag har om prisvirkninger, er det vanskelig å fastslå hvordan dette virker. Vi vet at en del av tilskuddet benyttes til vedlikehold, noe som nok har en større

innvirkning på prisen enn utbedring. Kommunene og brukerne har i sin vurdering tatt hensyn til alt som er gjort i boligene, slik at vedlikehold vil inngå når de vurderer prisvirkninger. I brukerutvalget oppga 39 prosent at tilskuddet kun var brukt til vedlikehold, og 17 prosent at tilskuddet var brukt i kombinasjon med tilpasning/utbedring. Men vi vet at deler av vedlikeholdet vurderes som nødvendig for å kunne foreta en utbedring/tilpasning av boligen. Det innebærer at vi må ta hensyn til noe av prisøkningen som skyldes vedlikehold. Ut fra de opplysningene vi har i denne undersøkelsen, er det derved grunn til å tro at boligene vil øke noe i verdi.

Selv om prisen på boligene skulle øke noe som følge av tilskudd, er det trolig at dette ikke vil gjenspeile kostnadene. Det innebærer at vi ikke har et marked der brukernes betalingsvillighet er stor nok til å dekke kostnadene ved tilskuddet.

Eksterne virkninger

For å beregne samfunnets betalingsvillighet, må vi også ta hensyn til de eksterne effektene ved utbedring. De eksterne effektene kan være mange. Vi vil her konsentrere oss om hvorvidt brukerne får mindre behov for hjelp, og om de vil kunne bli boende lenger i boligen og derved reduserer behovet for andre boformer. Fordelingseffekter vil også være relevant, da målsetningen med denne ordningen er å nå lavinntektsgrupper med redusert funksjonsnivå.

Behov for hjelp og flytting

I foregående kapittel har vi oppsummert at tilpasning/utbedring ikke reduserer behovet for offentlig og privat hjelp, og at den for en liten andel sannsynligvis har medført at de unngår å flytte. For at det å unngå å flytte skal kunne regnes som nytte i samfunnsøkonomisk sammenheng, må det være tilfellet at beboerne faktisk ikke ønsker å flytte.

Ut fra vårt datagrunnlag kan vi ikke beregne hvor mange som unngår flytting, eller hvor mye lenger brukerne kan bo hjemme som følge av at de slipper å flytte. Det vil derfor ikke være mulig å beregne sparte kostnader til alternative boformer, som følge av redusert flytting. Vi vil på grunnlag av undersøkelsen likevel si at tilskuddet/utbedringen faktisk reduserer flytting.

Inntektsfordeling

Vi har også oppsummert at fordelingsprofilen i stor grad er i samsvar med politiske målsetninger om at ordningen skal rettes mot lavinntektsgrupper med redusert funksjonsnivå.

Oppsummering – samfunnsøkonomisk lønnsomhet

For å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av ordningen må nytten og kostnadene ses i sammenheng. Dersom vi konsentrerer oss om de eksterne effektene som er beskrevet ovenfor, har ordningen klare positive nytteeffekter, om enn ikke målbare. I tillegg har vi, ut fra politiske målsetninger, klare positive inntektsfordelingseffekter. I denne sammenhengen er det viktig å påpeke at kostnadene er relativt lave. Det er rimelig å anta at det ikke fins noe marked som verdsetter de positive virkningene av ordningen. Disse vurderingene vil være sentrale når vi ser ordningen i perspektiv av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Kapittel 15 Avslutning – diskusjon

Er fordelingen i tråd med kriteriene som gjelder for ordningen?

Det overordnede målet for ordningen er at tilskuddet ”skal bidra til at eldre og funksjonshemmede får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemming”. I følge retningslinjene skal tiltak ”som øker tilgjengeligheten og gjør boligen mest mulig funksjonsdyktig” prioriteres.

Retningslinjene sier at tilskuddet kan gis til ”mindre utbedringer/tilpasninger av brukt bolig, spesialtilpasning av ny bolig, garasje og utbedring av kommunale leieboliger”. Retningslinjene for bruken av tilskuddet åpner for at tilskuddet kan brukes til vedlikeholdsarbeid når det gjøres i tilknytning til utbedringer.

På den ene siden er rammene for tilskuddet små. På den andre siden er kriteriene for tildeling og for hvem som er berettiget til tilskudd omfattende og åpner for stor grad av skjønn ved tildeling. Det gir en spesielt utfordrende prioriteringssituasjon i kommunene. Ifølge målsetningen skal tilskuddet gå til funksjonshemmede og eldre. Halvparten av gruppene har redusert funksjonsnivå, og store deler av gruppene tilhører lavstatusgrupper.

For en andel av brukergruppene er det ikke like klart at de faller innenfor de kriteriene som gjelder for tilskuddsordningen. Ikke alle har redusert funksjonsnivå, slik det er registrert i vår undersøkelse, og en betydelig andel oppgir å ha egen formue over 100 000 kroner og inntekt over 200 000 kroner. To forhold gjør at vi ikke entydig kan si at disse gruppene faller utenfor. I velferdspolitikken er det en målsetning at offentlige tiltak til funksjonshemmede skal ha en kompenserende effekt. De skal veie opp for de ulempene som funksjonshemmingen medfører, og dekke opp for de merkostnadene som følger av spesielle behov. I hvilken grad og på hvilken måte dette gjelder for aktuelle brukere av denne ordningen, er ikke avklart. Det er heller ikke avklart om det skal være en øvre inntektsgrense for tildeling. Det bør også avklares i hvilken grad tilskuddet skal gis til grupper som har mulighet til selv å finansiere tiltaket, enten med egne oppsparte midler eller med lån.

I dag gis det vide definisjoner på betegnelsen funksjonshemmet. Mange ulike grupper vil falle under denne betegnelsen. Det gjør også at det vil være behov for nærmere spesifisering av hvilke grupper som er berettiget til tilskudd.

Det viser behov for å se nærmere på retningslinjene for hvem som skal ha tilskudd.

Tilskuddet ser ut til å fungere som et alternativ til omsorgsboliger for grupper som har noen andre behov enn det omsorgsboligbeboerne har. Det innebærer at det også kan bidra til å øke valgfriheten for aktuelle brukergrupper, og på den måten sannsynligvis øke livskvaliteten for gruppen det er aktuelt for, noe som også er i tråd med målsetningen for ordningen. Dette må vurderes som en svært positiv effekt av tilskuddsordningen.

Er bruken av tilskuddet i tråd med retningslinjene for ordningen?

Det overordnede målet for ordningen er at tilskuddet "skal bidra til at eldre og funksjonshemmede får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemming". Ifølge retningslinjene skal tiltak "som øker tilgjengeligheten og gjør boligen mest mulig funksjonsdyktig" prioriteres.

Både brukerdelen og kommunedelen viser at en betydelig del av tilskuddene blir brukt til vedlikeholdsarbeid. I underkant av halvparten av tilskuddsmottakerne har oppgitt at tilskuddet er brukt til vedlikeholdssaker. I en del tilfeller er dette utført i kombinasjon med tilpasnings/utbedringsarbeid. Dette er tilfelle for 17 prosent av tilskuddsmottakerne. 39 prosent av tilskuddsmottakerne har oppgitt bare vedlikeholdssaker, og 39 prosent av tilskuddet er bare brukt til tilpasnings/utbedringssaker.

Også en betydelig andel av kommunene har oppgitt at tilskuddet ofte eller av og til brukes til vedlikehold. Selv om mange oppgir at det skjer i sammenheng med tilpasnings/utbedrings-tiltak, gjelder dette ikke for alle tilskudd som er brukt til vedlikehold.

Deler av forklaringen på denne fordelingspraksisen er fra kommunenes side begrunnet med at denne typen vedlikeholdsarbeid er nødvendig for at brukerne skal kunne bo lenger i eget hjem og derfor i tråd med målsetningen for tilskuddsordningen.

Men dette er ikke hele forklaringen på denne bruken. Ikke alle rapporterer at vedlikeholdsarbeid er nødvendig for at mottakeren fortsatt skal kunne bli boende. Det viser at det er nødvendig ytterligere å spesifisere hva tilskuddet skal brukes til.

Måloppnåelse

I tillegg til de virkningene som er vist ovenfor, har vi også sett på andre virkninger for brukergruppene. Tilskuddet skal ifølge retningslinjene "bidra til at eldre og funksjonshemmede får en bolig som over tid fungerer godt i forhold til bevegelsesvansker eller annen funksjonshemming".

Samlet sett kan vi se positive effekter, både slik brukerne rapporterer og slik de ansatte rapporterer om dette. Mange rapporterer om økt selvstendighet og selvhjelpenhet, og mindre behov for offentlig hjelp. Men effektene er ikke av en slik karakter at de fører til reduksjon i den offentlig hjelpen som ytes til brukerne. Bruken av tilskuddet har innvirkning på flyttetendensen.

Variasjoner i kommunal praksis

Det er store variasjoner i kommunal praksis. Ulike instanser i kommunene har ansvaret for denne ordningen, svært ulike yrkesgrupper har saksbehandlingsansvar. Det er store variasjoner i vurderinger av behovet for og verdien av ordningen. Kommunene oppgir å prioritere funksjonshemmede eldre høyest og funksjonshemmede under 60 år nest høyest. Sosialt vanskeligstilte blir prioritert høyt ifølge kommuneansatte i litt under én av tre kommuner.

De store variasjonene i kommunal praksis og vurderinger kan tolkes og forklares på ulike måter:

- det kan være forskjellige behov hos brukerne for tilskuddet i kommunene
- det kan være de kommunale aktørene som fortolker behovene ulikt og derfor oppfatter behovet for ordningen forskjellig
- det kan uttrykke forskjellig oppmerksomhet hos de kommunale aktørene om dette behovet, dvs. lokal vilje til å prioritere arbeid med boligtilrettelegging og lokal kompetanse om forvaltningsfeltet, og om den typen behov som tilskuddet er ment å bidra til

Det er rimelig å forvente at alle disse forklaringene vil gjøre seg gjeldende. Samtidig er det flere forhold som tyder på behov for å se nærmere på kompetanse og prioritering av dette forvaltningsfeltet lokalt. At flere kommuner vurderer at det ikke er behov for denne typen ordning, er det rimelig å oppfatte som manglende prioritering eller manglende kompetanse fra de kommunalt ansattes side.

Stort rom for skjønnsvurderinger kan også ses på som en ønsket situasjon ut fra målsetninger om mulighet for tilpasning til lokale forhold. Samtidig vil denne situasjonen stille spesielt store krav til de kommunalt ansatte. Det peker også mot behovet for fagkompetanse hos saksbehandlerne.

Våre funn viser også behov for å få til tverrfaglig eller tverretatlig samarbeid lokalt omkring denne typen saker. Bruken av ordningen i kommunene baserer seg på ulike typer kompetanse. På den ene siden – og mest sentralt i de fleste av kommunene – sosialfaglig kompetanse og på den andre siden kompetanse som har med det vi vanligvis oppfatter har å gjøre med brukernes behov og funksjonshemninger – her kompetanse som ergoterapeut og delvis også fysioterapeut har. Den tredje typen kompetanse er den som ingeniører og arkitekter representerer, og som er knyttet til selve boligen eller bygningen.

Vi har sett at pleie- og omsorgsetaten i liten grad har fungert som informasjonskilde. Det reiser spørsmål om aktuelle instanser har kunnskap om ordningen.

Ordningens økonomiske rammer

To av spørsmålene våre sier noe om kommunenes vurdering av rammene for ordningen. Et flertall av kommunene har kryssset av for at rammene ikke er tilstrekkelig - vel halvparten av kommunene. Én av tre mener den delvis er det. Én av 10 mener rammene er tilstrekkelig. Nesten alle kommunene har oppgitt at de ønsker å tilpasse flere boliger enn hittil.

Det er begrensninger ved å bruke kommunenes vurderinger på denne typen spørsmål som kriteriet på behovet.¹⁶ Det er også kommuner som rapporterer om at rammene er tilstrekkelig.

Allikevel antyder våre resultater at behovet for tilpasninger/utbedringer er til stede for flere enn de som i dag får tildelt tilskuddet. Mange kommuner ønsker å tilpasse/utbedre flere boliger, etterspørselen er større enn de som omfattes av ordningen. I tillegg antyder undersøkelsen at informasjonen fra kommunene om ordningen er begrenset. Det gjør det rimelig å anta at det er mange aktuelle brukere i dag som ikke har kjennskap til ordningen.

¹⁶ Utviklingen og fordelingen av de ulike offentlige tilbudene påvirkes av mange og sammensatte faktorer. Bare å tolke fordelingen av tilbudet i lys av begreper som rettigheter og behov, er en begrenset måte å forstå det som skjer på. Flere har vært opptatt av at når tjenestetilbudet øker i omfang, så øker etterspørselen etter tjenestene. Deler av tjenestene vil da kunne forklare med en økning i tilbudet (Knudsen 1988). Dette gjør - hevdes det - at det alltid vil være større etterspørsel enn det er tilbud. Det er rimelig å regne med at den kunnskapen brukerne har om hva som er mulig å få, og kunnskap om eksistens av denne ordningen og om andre som har fått dette tilskuddet, kan øke forventningene fra brukerne og dermed etterspørselen. Samtidig er dette også en ytelse som i prinsippet skal være tilgjengelig for brukerne uten store kostnader, det er tilnærmet et fritt gode. Dette vil påvirke etterspørselen.

Litteratur

- Barlindhaug, R., P. Bondevik og V. Nordvik (1996): *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig*. Prosjektrapport 200, Byggforsk
- Barlindhaug, R. og M.A. Stamsø (1998): *Strukturelle endringer i anskaffelse og bygging av nye boliger*. (Byggforskrappport under publisering)
- Barlindhaug, R. og J. Christophersen (1997): *Boligkvalitet og markedspris*. (internt Byggforsknnotat)
- Bull, G. og J. Christophersen (1997): *Boligutbedring for funksjonshemmede*. Prosjektrapport 209, Byggforsk
- Knudsen, O. (1989): *Sosiale tjenester og velfredsstatens yrker. Særtrekk, modeller og hypoteser for komparativ forskning*. INAS Rapport 1989:1
- Dahl, E. og P. Vogt (1996): *Ensom og ulykkelig? Levekår og livskvalitet blant eldre*. FAFO-rapport 185
- Engelstad, H. (1980): *Eldres erfaringer med utbedringslån*.
- Engelstad, H. (1983): *Utbedring av eldres bolig - undersøkelse i en landkommune - utbedringssaker med konsulentbistand*. NGI-rapport nr. 3
- Fowler, F.J. (1988): *Survey research methods*. Sage Publications. Newbury Park, London, New Delhi
- Hagen, K. (1982): Samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler, i (red.) Fridstrøm, L. m.fl. (1982) *Økonomi og samfunn*, H. Aschehoug & co., Oslo
- Jensen, T.O. (1992): *Pasienterfaringer med helsevesenet. En oppsummering av ti års forskning om forholdet mellom helsevesenet og brukerne*. Universitetet i Bergen, Senter for samfunnsforskning.
- Lauvli, M. (1984): *Utbedring av eldres boliger. Kommunens bruk av Husbankens låne- og tilskottordninger*. NGI-rapport nr. 6
- Lipsky, M. (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmaes of the individual in Public Services*. Russel sage Foundation, New York 1980
- Nordvik, V. (1995): *Husbankens virkemidler - Hvordan virker de?* Prosjektrapport 187, Byggforsk
- Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1990 - 1993
- Reiersen, E. og E. Thue (1996): *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946 - 1996*. Oslo 1996
- Rise, R.E. og C.A. Atkin (1995): *Principles of Successful Public Commutation Campaigns*, i Bryant, J., Zillmann, D. (red.) *Media Effects. Advances in Theory and Research*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Earlbaum, 5. 365-388
- St.meld.nr. 76 (1971 - 72): Om boligspørsmål
- Innst. St.meld.nr. 297 (1988 - 89): Om bolipolitikk for 90-årene
- St.meld.nr. 34 (1988 - 89): Boligpolitikk for 90-årene
- Ytrehus, S. (1994): *Ergoterapeuten i åpen omsorg - Organisering, rehabiliteringsoppgaver og samarbeidsrelasjoner*. Prosjektrapport 157, Byggforsk
- Ytrehus, S. (1997): *Beboerne i nye omsorgsboliger*. Prosjektrapport 217, Byggforsk
- Oistensen, B. (1998): *Boligetablering - Analyse av problemer og evaluering av virkemidler*. Prosjektrapport 232, Byggforsk

Vedlegg

Tabeller

Tabell 1

Sivilstand fordelt etter kjønn og alder i tilskuddsundersøkelsen (T), omsorgsboligundersøkelsen (O) og levekårsundersøkelsen (L). Prosent

	Mann					
	65 – 80 år			Over 80 år		
	T	O	L	T	O	L
Gift/samboer	53	36	78	100	15	51
Enkemann	13	23	9	--	63	39
Enslig	13	23	8	--	22	6
Skilt	20	17	5	--	--	4
N	15	22	362	6	27	51

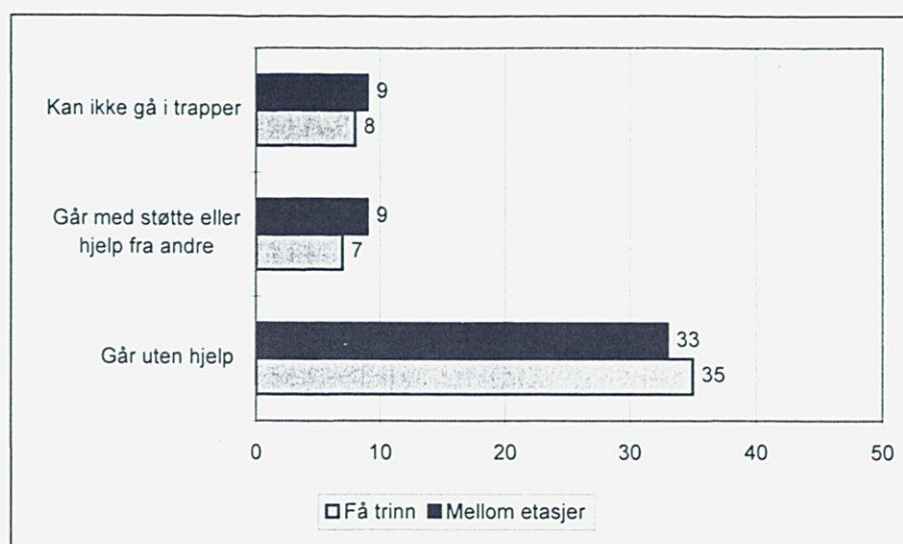
	Kvinne					
	65 – 80 år			Over 80 år		
	T	O	L	T	O	L
Gift/samboer	7	11	52	11	7	14
Enke	76	63	37	83	76	69
Enslig	--	19	7	--	15	16
Skilt	17	7	4	6	2	2
N	42	72	429	18	102	96

Tabell 2

Utdanningsnivå fordelt etter kjønn og alder i vårt utvalg (T), i omsorgsboligundersøkelsen (O) og i levekårsundersøkelsen (L). Prosent

	Mann					
	65 - 80 år			Over 80 år		
	T	O	L	T	O	L
Folkeskole (7 år)	91	57		100	74	
Realskole (9 år)	--	10	38	--	15	54
Gymnas	9	10	45	--	4	31
Høgskole/ Universitet	--	24	16	--	8	16
Sum	100	100	100	--	100	100
N	11	21	348	6	27	71

	Kvinne					
	65 – 80 år			Over 80 år		
	T	O	L	T	O	L
Folkeskole (7 år)	78	82		81	86	
Realskole (9 år)	10	7	57	13	6	61
Gymnas	5	6	37	7	4	33
Høgskole/ Universitet	8	5	6	--	4	5
Sum	101	100	100	--	100	100
N	40	71	405	16	102	140



Figur 1. Tilskuddsmottakernes bevegelighet i trapper. Prosent (N = 148)

Tabell 3

Andel tilskuddsmottakere som oppgir problemer ved boligen også etter tiltaket, i hele utvalget og etter hva som er utført. Prosent

Prosent	Alle	Bruk av tilskuddet			
		Tilpasning	Tilpasning og vedlikehold	Vedlikehold	Uoppgitt
trapp/bratt terreng ute	17	21	16	16	.
for mye vedlikehold av hus/hage	27	26	24	33	.
for langt unna butikker/service	15	16	20	12	14
ingen heis	12	10	24	10	.
trapper inne i boligen	21	22	20	22	.
lite/vanskelig plassert/ikke bad/toalett	21	19	32	21	.
umoderne/ikke lettstelt	18	14	20	24	.
for kald og trekkfull	18	17	20	19	.
for stor	9	9	12	9	.
for liten plass	11	17	16	5	.
for dyr	11	14	24	5	.
n	148	58	25	58	7

Tabell 4

Andel tilskuddsmottakere som oppgir problemer ved boligen også etter tiltaket, i hele utvalget og etter sivilstand

Prosent	Alle	Sivilstand		
		Uoppgitt	Andre	Enker/ enkemenn
trapp/bratt terreng ute	17	14	20	12
for mye vedlikehold av hus/hage	27	14	22	36
for langt unna butikker/service	15	.	11	22
ingen heis	12	14	11	14
trapper inne i boligen	21	14	18	26
lite/vanskelig plassert/ikke bad/toalett	21	.	22	22
umoderne/ikke lettstelt	18	.	16	24
for kald og trekkfull	18	.	17	21
for stor	9	.	6	14
for liten plass	11	.	19	2
for dyr	11	29	16	3
n	148	7	83	58

Tabell 5

Andel av tilskuddsmottakerne som oppgir at mulighetene til å komme ut er endret etter bruk av tilskuddet for alle og etter hva tilskuddet er brukt til. Prosent

	Alle	Bruk av tilskuddet			
		Tilpasning	Tilpasning og vedlikehold	Vedlikehold	Uoppgitt
Ubesvart	34	24	28	41	71
Lettere ut	8	19	4	.	.
Ingen endring	49	50	56	48	29
Vet ikke	9	7	12	10	.
n	148	58	25	58	7

Tabell 6

Andel av tilskuddsmottakerne som oppgir at mulighetene til å klare seg selv er endret etter bruk av tilskuddet for alle og etter hva tilskuddet er brukt til. Prosent

	Alle	Bruk av tilskuddet			
		Tilpasning	Tilpasning og vedlikehold	Vedlikehold	Uoppgitt
Ubesvart	30	21	24	38	71
Større mulighet	32	53	24	19	.
Uendret mulighet	35	26	40	43	29
Mindre mulighet	2	.	12	.	.
N	148	58	25	58	7

Tabell 7

Andel av tilskuddsmottakerne som oppgir at det er blitt enklere med bad/dusj etter bruk av tilskuddet for alle og etter hva tilskuddet er brukt til. Prosent

	Alle	Bruk av tilskuddet			
		Tilpasning	Tilpasning og vedlikehold	Vedlikehold	Uoppgitt
Ubesvart	40	26	28	53	86
I stor grad	22	41	28	3	.
I noen grad	6	10	8	2	.
I liten grad	7	7	12	5	.
Nei	25	16	24	36	14
n	148	58	25	58	7

Tabell 8

Andel av tilskuddsmottakerne som oppgir at det er blitt enklere med matlaging etter bruk av tilskuddet for alle og etter hva tilskuddet er brukt til. Prosent

	Alle	Bruk av tilskuddet			
		Tilpasning	Tilpasning og vedlikehold	Vedlikehold	Uoppgitt
Ubesvart	54	48	48	59	86
I stor grad	9	14	16	2	.
I noen grad	1	2	.	.	.
I liten grad	6	9	8	3	.
Nei	30	28	28	36	14
n	148	58	25	58	7

Tabell 9

Andel av tilskuddsmottakerne som oppgir at det er blitt enklere å bevege seg rundt i boligen etter bruk av tilskuddet for alle og etter hva tilskuddet er brukt til. Prosent

	Alle	Bruk av tilskuddet			
		Tilpasning	Tilpasning og vedlikehold	Vedlikehold	Uoppgitt
Ubesvart	55	53	48	57	86
I stor grad	9	12	20	3	.
I noen grad	3	5	4	2	.
I liten grad	4	5	8	2	.
Nei	28	24	20	36	14
n	148	58	25	58	7

Tabell 10

Andel av tilskuddsmottakerne som oppgir at det er blitt enklere å komme inn/ut av boligen etter bruk av tilskuddet for alle og etter hva tilskuddet er brukt til. Prosent

	Alle	Bruk av tilskuddet			
		Tilpasning	Tilpasning og vedlikehold	Vedlikehold	Uoppgitt
Ubesvart	53	50	48	57	71
I stor grad	5	9	4	2	.
I noen grad	3	2	8	2	.
I liten grad	5	9	8	2	.
Nei	34	31	32	38	29
n	148	58	25	58	7

Tabell 11

Bruk av tilskuddet hos dem som vurderer eller ikke vurderer flytting som alternativ. Prosent

	Alle saker	Vurdering av flytting som alternativ til Tilpasning/utbedring				
		Flytting var et klart alternativ	Tenkte noen ganger på flytting som alternativ	Nei, vurderte ikke flytting som alternativ	Vet ikke	Ubesvart
Tilpasning	39	50	48	38	14	38
Tilpasning og vedlikehold	17	13	28	17	.	13
Vedlikehold	39	38	24	44	86	25
Uoppgitt	5	.	.	1	.	25
Sum	100	101	100	100	100	101
N	148	8	25	84	7	24

Spørreskjema del 1 – til stønadsmottakerne

Bruken av tilskuddsordningen

De første spørsmålene handler om bruken av Husbankens tilskuddsordning

1. Hvor stort var tilskuddet?

Kr.

2. Hva er tilskuddet brukt til?

(kryss av for den/de aktuelle alternativene)

- a. ☐ Tilpasse/utbedre bad/dusj/toalett
- d. ☐ Fjerne terskler
- c. ☐ Tilpasse/utbedre kjøkken
- d. ☐ Bygge om inngangsparti
- e. ☐ Forbedre adkomst fram til boligen
- f. ☐ Skifte vindu

- g. ☐ Tilbygg for nytt bad
- h. ☐ Tilbygg for nytt inngangsparti
- i. ☐ Tilbygg for å få soverom i første etasje

- j. ☐ Bygge om boligen for å få soverom i første etasje
- k. ☐ Bygge om boligen for å få bad/dusj/toalett i første etasje

- l. ☐ Bygge nytt hus
- m. ☐ Bygge garasje

Utbedring av boligen utvendig

- n. ☐ Utbedring av tak utvendig
- o. ☐ Utbedring av vegger utvendig

Utbedring av boligen innvendig

- p. ☐ Utbedring av gulv
- q. ☐ Utbedring av vegger
- r. ☐ Utbedring av tak/himling

Annet vedlikehold av boligen: (beskriv) _____

Annet: (beskriv) _____

3. Er det brukt egenkapital/annen finansiering sammen med tilskuddet til tilpasningen/utbedringen?

- 1 ☐ Ja
2 ☐ Nei

4. Hvis ja, hvilke midler er dette? (kryss av for de aktuelle alternativene)

- a. ☐ Egne oppsparte midler
b. ☐ Privat lån
c. ☐ Lån fra kommunen
d. ☐ Annet (skriv): _____

5. Hvor mye egenkapital/annen finansiering er brukt?

Kr.

6. Hadde tilpasningen/utbedringen blitt utført dersom du ikke hadde fått tildelt tilskuddet? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja
2 ☐ Kanskje
3 ☐ Nei
4 ☐ Vet ikke

7. Hvem planla tilpasningen/utbedringen?

- a. ☐ Planla selv
b. ☐ Lokal byggmester
c. ☐ Arkitekt/ ingeniør
d. ☐ Teknisk etat i kommunen
e. ☐ Ergoterapeut fra kommunen
f. ☐ Annet _____

8. Hva kostet tilpasningen/utbedringen totalt?

Kr.

Kunnskap om tilskuddsordningen

De neste spørsmålene handler om hvor du fikk kunnskap om tilskuddsordningen fra, og om årsaken til at du valgte å søke tilskudd

9. Fra hvor/hvem fikk du kunnskap om muligheten til å søke tilskudd?

(sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Pårørende
- 2 ☐ Andre privatpersoner
- 3 ☐ Hjemmehjelp
- 4 ☐ Hjemmesykepleier
- 5 ☐ Ergoterapeut
- 6 ☐ Fysioterapeut
- 7 ☐ Lege
- 8 ☐ Boligkonsulent
- 9 ☐ Sosialkontor
- A ☐ Media
- B ☐ Offentlig informasjonsskriv
- C ☐ Husbanken
- D ☐ Andre. (skriv): _____

10. Hvem tenkte først på/foreslo at du skulle gjennomføre tilpasning/utbedringen i boligen? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Jeg selv/en i husstanden
- 2 ☐ Pårørende
- 3 ☐ Hjemmehjelp
- 4 ☐ Hjemmesykepleier
- 5 ☐ Ergoterapeut
- 6 ☐ Fysioterapeut
- 7 ☐ Lege
- 8 ☐ Boligkonsulent
- 9 ☐ Sosialkontor
- A ☐ Andre: _____
- B ☐ Vet ikke

11. Dersom andre foreslo tilpasningen/utbedringen, var forslaget i tråd med egne ønsker? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Delvis
- 3 ☐ Nei
- 4 ☐ Vet ikke

12. Hvem skrev og sendte søknaden om tilpasningen/utbedring ? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Jeg selv
- 2 ☐ Familie
- 3 ☐ Offentlig ansatte
- 4 ☐ Andre
- 5 ☐ Vet ikke

13. Hvor henvendte du deg for å søke om tilskuddet? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Boligkontoret i kommunen
- 2 ☐ Hjemmetjenestene
- 3 ☐ Sosialkontoret
- 4 ☐ Teknisk etat
- 5 ☐ Annet
- 6 ☐ Vet ikke

14. Hvor lenge ventet du fra du søkte om støtte (eller fra det ble søkt om støtte for deg) til du fikk tilbud om tilskuddet? _____ måneder

15. Hva var årsaken til at du valgte å søke tilskudd? (sett ett kryss på hver linje)

	1	2
	Ja	Nei
a. Uhensiktsmessig bad/toalett	☐	☐
b. Vanskelig å bevege meg inne i boligen	☐	☐
c. Vanskeligheter med å komme inn i boligen	☐	☐
d. Upraktisk å gjennomføre ulike daglige gjøremål	☐	☐
e. Upraktisk for de som skal hjelpe meg	☐	☐
f. Dårlig teknisk standard på boligen	☐	☐
g. Redusere muligheten for at boligen		
h. skulle bli uhensiktsmessig i framtiden	☐	☐
i. Annet. (skriv): _____		

Vurdering av nytten/konsekvensene av utbedringen

I de neste spørsmålene spør vi om hvordan du vurderer verdien av den tilpasningen/utbedringen som er gjort ved bruk av tilskuddet

16. Har din mulighet til å komme ut endret seg etter at boligen ble tilpasset/utbedret?

(sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Lettere å komme ut av boligen ved egen hjelp på grunn av tilpasningen/utbedringen
- 2 ☐ Nei, mine muligheter til å komme ut har ikke endret seg
- 3 ☐ Vanskeligere å komme ut
- 4 ☐ Vet ikke

17. Har din mulighet til å klare deg selv endret seg etter at du fikk tilpasset/utbedret boligen? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja, jeg har **større** mulighet til å klare meg selv etter tilpasningen/utbedringen
- 2 ☐ Nei, min mulighet til å klare meg selv er uendret
- 3 ☐ Ja, jeg har **mindre** mulighet til å klare meg selv

18. Har du mindre behov for hjelp fra andre på grunn av tilpasningen/utbedringen? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja, i stor grad
- 2 ☐ Ja, i noen grad
- 3 ☐ Ja, men i liten grad
- 4 ☐ Nei, mitt hjelpebehov er ikke påvirket av tilpasningen/utbedringen

19. Har det blitt enklere for deg å utføre ulike daglige gjøremål etter tilpasningen/utbedringen? (sett ett kryss på hver linje)

	1	2	3	4
	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Nei
a. Bad/dusj (personlig hygiene)	☐	☐	☐	☐
b. Matlaging	☐	☐	☐	☐
c. Bevege meg rundt i boligen	☐	☐	☐	☐
d. Komme inn i/ut av boligen	☐	☐	☐	☐

20. Har tilpasningen/utbedringen økt boligens økonomiske verdi? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Kanskje
- 3 ☐ Nei
- 4 ☐ Vet ikke

21. Mottar du mer eller mindre hjelp etter at du fikk tilpasset/utbedret boligen? (sett ett kryss på hver linje)

	1 Jeg/vi får mer hjelp nå	2 Jeg/vi får mindre hjelp nå	3 Hjelpen er uendret	4 Jeg mottar ikke hjelp
a. Hjemmehjelp	☐	☐	☐	☐
b. Hjemmesykepleie	☐	☐	☐	☐
c. Privat hjelp	☐	☐	☐	☐

22. Hvis hjelpetilbudet er endret, er det tilpasningen/utbedringen som er årsak til dette?

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Nei

23. Ble tilpasningen/utbedringen gjennomført i det omfanget som var ønsket? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Delvis
- 3 ☐ Nei
- 4 ☐ Vet ikke

24. Hvis nei, hvorfor ikke? (skriv) _____

25. Er du fornøyd med resultatet? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Delvis
- 3 ☐ Nei
- 4 ☐ Vet ikke

26. Hvis delvis eller nei, hvorfor?**(kryss av på hver linje om du er enig, delvis enig eller uenig)**

	1 Enig	2 Delvis enig	3 Uenig
a. Tilpasningen/utbedringen var for omfattende	☐	☐	☐
b. Tilpasningen/utbedringen var ikke tilstrekkelig	☐	☐	☐
c. Tilpasningen/utbedringen krevde for mye av egne økonomiske midler	☐	☐	☐
d. Tilpasningen/utbedringen endret for mye på boligens opprinnelige utforming	☐	☐	☐
e. Tilpasningen/utbedringen var unødvendig	☐	☐	☐

27. Er det sider ved boligen som fortsatt gjør den uhensiktsmessig?

- 1 ☐ Ja, hvilke(skriv) _____
- 2 ☐ Nei

28. Har du noen av følgende problemer med din bolig (etter at tilpasningen/utbedringen er gjennomført)? (sett et kryss på hver linje)

	1 Ja	2 Nei
a. Trapper eller bratt treng utenfor boligen	☐	☐
b. For mye vedlikehold av hus/hage	☐	☐
c. For langt unna butikker/ Servicetilbud/bussholdeplass o.l.	☐	☐
d. Mangler heis	☐	☐
e. Trapper inne i boligen	☐	☐
f. Bad/toalett er for lite/vanskelig plassert/mangler	☐	☐
g. Boligen er umoderne/ikke lettstelt	☐	☐
h. Boligen er for kald og trekkfull	☐	☐
i. Boligen er for stor	☐	☐
j. Boligen er for liten	☐	☐
k. Boligen er for dyr	☐	☐

29. Planlegger du å gjøre noe med disse forholdene? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Kanskje
- 3 ☐ Nei
- 4 ☐ Vet ikke

30. Vil noen av de ovenfor nevnte forholdene (se spørsmål 26) ha betydning for dine ønsker og behov for å flytte? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Kanskje
- 3 ☐ Nei
- 4 ☐ Vet ikke

31. Hvis nei, hvorfor ikke?

(kryss av på hver linje om du er enig, delvis enig eller uenig)

	1	2	3
	Enig	Delvis enig	Uenig
a. Blir en for arbeidskrevende endring	☐	☐	☐
b. Vil være for stor økonomisk belastning	☐	☐	☐
c. Er ikke mulig å endre boligen ytterligere	☐	☐	☐
d. Jeg/vi har begrenset råderett til boligen	☐	☐	☐

32. Har du andre problemer med å bo slik du gjør? (sett ett kryss på hver linje)

	1	2
	Ja	Nei
a) Er du redd for å sove alene om natten?	☐	☐
b) Er du redd for å være alene om dagen?	☐	☐
c) Er du redd for å falle eller bli syk og bli liggende hjelpeløs?	☐	☐
d) Føler du deg for skrøpelig til å bo slik du gjør?	☐	☐
e) Føler du deg ensom og forlatt store deler av dagen?	☐	☐
f) Føler du deg utrygg for at noen uvedkommende skulle komme inn i boligen?	☐	☐

Flytting

De neste spørsmålene handler om hvordan du vurderte muligheten for flytting før tilpasningen/utbedringen, og nå etter at tilpasningen/utbedringen er gjennomført

33. Vurderte du før tilpasningen at flytting til annen bolig var et alternativ til den tilpasningen/utbedringen som er gjennomført? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja, flytting var et klart alternativ
- 2 ☐ Tenkte noen ganger på det som alternativ
- 3 ☐ Nei
- 4 ☐ Vet ikke

34. Har tilpasningen/utbedringen hatt noen innvirkning på dine framtidige flytteplaner? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Kanskje
- 3 ☐ Nei
- 4 ☐ Vet ikke

35. Vurderer du nå flytting til annen bolig i framtiden, 3 år fram i tid? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Av og til
- 3 ☐ Nei
- 4 ☐ Vet ikke

36. Hvordan vurderer du muligheten for å bo i denne boligen, dersom du skulle komme til å trenge mer hjelp enn du får i dag? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Regner med å kunne bo her livet ut, uavhengig av endring i hjelpebehov
- 2 ☐ Regner med å måtte flytte, dersom jeg trenger mer hjelp

37. Hvis du ikke ønsker å bo videre slik du gjør nå, hvordan ønsker du da å bo? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ I en privat bolig for meg selv
- 2 ☐ I en privat bolig sammen med barn/slektninger
- 3 ☐ Varig opphold på syke-/aldershjem
- 4 ☐ Kortvarig opphold på syke-/aldershjem
- 5 ☐ I omsorgsbolig/servicebolig
- 6 ☐ Annet
- 7 ☐ Vet ikke
- 8 ☐ Vil bo slik jeg nå gjør

Spørsmålene nedenfor handler om boligen din

38. Når flyttet du inn i nåværende bolig?

Årstall: _____

39. Hva slags hustype bor du i? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Våningshus i tilknytning til gårdsdrift (hovedbygning/kår/forpakterbolig o.l.)
- 2 ☐ Frittliggende enebolig (enebolig m/minst 0,5 meters avstand til nærmeste hus)
- 3 ☐ Hus i rekke, kjede, atrium,
- 4 ☐ Tomannsbolig
- 5 ☐ Annet bygg med mindre enn 3 etasjer
- 6 ☐ Frittliggende blokk, med 3 etasjer eller mer
- 7 ☐ Sammenbygde store hus, bygårder o.l.

40. Når er boligen bygd? Årstall: _____

41. På hvilken måte disponerer du/dere over boligen/leiligheten? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Jeg/vi eier boligen selv
- 2 ☐ Jeg/vi eier boligen gjennom borettslag, aksjeselskap o.l.
- 3 ☐ Leieboer uten innskudd
- 4 ☐ Leieboer med innskudd
- 5 ☐ Tjenestebolig, forpakterbolig, vaktmester bolig o.l.
- 6 ☐ Trygdebolig, servicebolig, aldersbolig o.l.
- 7 ☐ Framleie eller lån av bolig
- 8 ☐ Kårbolig
- 9 ☐ Annet, spesifiser: _____

42. Hvor mange rom i boligen disponerer du/dere til eget bruk? (ta ikke med kjøkken, bad, entre eller små rom under 6 kvadratmeter) _____

De neste spørsmålene handler om hvordan du greier deg til daglig med ulike gjøremål

43. Kan du uten hjelp av andre klare følgende daglige gjøremål? (sett ett kryss på hver linje)

	¹ Klarer selv	² Må ha hjelp
a. Dagligvareinnkjøp		
b. Vask og rengjøring av boligen/leiligheten		
c. Av- og påkledning		
d. Besøke slekt og venner i nærheten		

44. Kan du gå i trapper uten hjelp fra andre? (sett ett kryss i hver kolonne)

	¹ I trapper med få trinn	² I trapper mellom etasjer
a. Går uten hjelp		
b. Går med støtte eller hjelp fra andre		
c. Kan ikke gå i trapper		

45. Kan du ved egen hjelp komme til: (sett ett kryss på hver linje)

	1	2
	Ja	Nei
a. Dagligvarebutikk	☐	☐
b. Postkontor	☐	☐
c. Bank	☐	☐
d. Lege	☐	☐
e. Tannlege	☐	☐
f. Senter med flere butikker	☐	☐
g. Servicesenter for hjemmeboende	☐	☐
h. Dagsenter	☐	☐

46. Har du hatt hjemmehjelp de siste ukene?

Ja ☐ ¹ Nei ☐ ²

47. Hvor ofte får du hjemmehjelp? (sett bare ett kryss)

- ☐ Har ikke hjemmehjelp
- 1 ☐ Flere ganger daglig
- 2 ☐ Daglig
- 3 ☐ 4 - 6 ganger i uken
- 4 ☐ 2 - 3 ganger i uken
- 5 ☐ En gang i uken
- 6 ☐ Hver 14. dag
- 7 ☐ En gang i måneden
- 8 ☐ Sjeldnere
- 9 ☐ Svært varierende hyppighet
- A ☐ Vet ikke

48. Har du mottatt hjemmesykepleie de siste 4 ukene?

Ja ☐¹ Nei ☐²

49. Hvor ofte får du hjemmesykepleie? (sett bare ett kryss)

- ☐ Har ikke hjemmesykepleie
1 ☐ Flere ganger daglig
2 ☐ Daglig
3 ☐ 4 - 6 ganger i uken
4 ☐ 2 - 3 ganger i uken
5 ☐ En gang i uken
6 ☐ Hver 14. dag
7 ☐ En gang i måneden
8 ☐ Sjeldnere
9 ☐ Svært varierende hyppighet
A ☐ Vet ikke

Bakgrunnsopplysninger

Vi vil til slutt be om noen bakgrunnsopplysninger om deg

50. Kjønn: ☐¹ Mann ☐² Kvinne

51. Hvilket år er du født? 19 ☐☐

52. Hva er din sivile status nå? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Gift/samboer
2 ☐ Enkemann/enke
3 ☐ Ugift
4 ☐ Skilt/separert

53. Hvem bor du sammen med nå? (kryss for alle aktuelle alternativer)

- a. ☐ Samboer/ektefelle
b. ☐ Barn
c. ☐ Bror/søster
d. ☐ Andre
e. ☐ Bor alene

54. Hva slags skolegang har du? (sett kryss for det høyeste nivået som gjelder deg)

- 1 ☐ Folkeskole (7-årig skolegang)
- 2 ☐ Grunnskole/realskole (til og med 9-årig skolegang)
- 3 ☐ Videregående skole/gymnas (10 - 12-årig skolegang)
- 4 ☐ Høgskole (også kurs på høgskolenivå)
- 5 ☐ Universitet

55. Hva er din hovedbeskjeftigelse? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Er i full jobb utenfor hjemmet
- 2 ☐ Er i redusert stilling utenfor hjemmet
- 3 ☐ Er pensjonert/trygdet
- 4 ☐ Er under utdanning
- 5 ☐ Er arbeidsledig/arbeidssøkende for tiden
- 6 ☐ Er hjemmearbeidende (husmor/husfar)

56. Brutto inntekt for alle i din husholdningen (til sammen) i 1996

- 1 ☐ Mindre enn 100 000 kr.
- 2 ☐ 100 000 – 150 000 kr.
- 3 ☐ 150 000 – 200 000 kr
- 4 ☐ 200 000 – 250 000 kr
- 5 ☐ 250 000 – 300 000 kr
- 6 ☐ 300 000 – 350 000 kr
- 7 ☐ 350 000 – 400 000 kr
- 8 ☐ 400 000 – 450 000 kr
- 9 ☐ 450 000 – 500 000 kr
- A ☐ Mer enn 500 000 kr.

57 Formue til sammen for alle i din husholdning pr. 1.1 1996

- 1 ☐ Mindre enn 100 000 kr.
- 2 ☐ 100 000 – 150 000 kr.
- 3 ☐ 150 000 – 200 000 kr
- 4 ☐ 200 000 – 250 000 kr
- 5 ☐ 250 000 – 300 000 kr
- 6 ☐ 300 000 – 350 000 kr
- 7 ☐ 350 000 – 400 000 kr
- 8 ☐ 400 000 – 450 000 kr
- 9 ☐ 450 000 – 500 000 kr
- A ☐ Mer enn 500 000 kr.

58. Mottar du noen form for sosialhjelp pr. måned.?

- 1 ☐ Ja → Hvor mye? Kr. pr. måned
- 2 ☐ Nei

59. Mottar du noen form for bostøtte pr. termin?

☐ Ja → Hvor mye? Kr. pr. termin
☐ Nei

Spørreskjema del 2 – til saksbehandler i kommunen

Husbankens tilskuddsordning til tilpasning/utbedring av bolig

Kommunenummer:

1. Hvem har det formelle ansvaret for kommunens/bydelens bruk av tilskuddsordningen ? Velg ett av følgende alternativer:

- 1 ☐ Pleie- og omsorgssjef
- 2 ☐ Helse- og sosialsjef
- 3 ☐ Rådmann
- 4 ☐ Kommunaldirektør
- 5 ☐ Boligsjef
- 6 ☐ Kombinasjoner - Hvilke: _____
- 7 ☐ Andre: _____

2. Hvilken stilling har saksbehandler for bruk av Husbankens tilskuddsordning til tilpasning/utbedring av bolig? _____

3. Hvilken utdanning har saksbehandler? Velg ett av følgende alternativer. Dersom flere alternativer kan være aktuelt, velg det som er mest aktuelt.

- 1 ☐ Sykepleier
- 2 ☐ Sosionom
- 3 ☐ Ergoterapeut
- 4 ☐ Fysioterapeut
- 5 ☐ Vernepleier
- 6 ☐ Lege
- 7 ☐ Ingeniør
- 8 ☐ Arkitekt
- 9 ☐ Økonom
- A ☐ Samfunnsviter
- B ☐ Annet: _____

4. Hvilket kontor har det administrative ansvaret for ordningen?

- 1 ☐ Sosialtjenesten (sosialkontoret)
- 2 ☐ Boligkontoret
- 3 ☐ Teknisk etat
- 4 ☐ Andre: _____

5. Hvilken fagkompetanse/fagbakgrunn i kommunen vurderer du som viktig for bruk av ordningen? (sett ett kryss på hver linje)

	1 Stor betydning	2 Litt betydning	3 Liten/ingen betydning
a. Sykepleier	☐	☐	☐
b. Sosionom	☐	☐	☐
c. Ergoterapeut	☐	☐	☐
d. Fysioterapeut	☐	☐	☐
e. Vernepleier	☐	☐	☐
f. Lege	☐	☐	☐
g. Arkitekt	☐	☐	☐
h. Ingeniør	☐	☐	☐
i. Økonom	☐	☐	☐
j. Samfunnsviter	☐	☐	☐
k. Annet: _____	☐	☐	☐

6. Brukes ordningen i kombinasjon med andre kommunale eller statlige tilbud?

- 1 ☐ Ofte
2 ☐ Av og til
3 ☐ Aldri

7. Hvor mange blir gitt i kombinasjon med andre låneordninger? Oppgi antall

I kombinasjon med kommunale lån: Antall: _____

I kombinasjon med Husbanklån, Antall: _____

8. Hvor mange blir gitt i kombinasjon med andre tilskudd? Oppgi antall.

I kombinasjon med kommunale tilskudd. Antall _____

I kombinasjon med andre statlige tilskudd. Antall _____

9. Hvor mange søknader om "Boligtilskudd til tilpasning/utbedring av bolig" mottok kommunen i 1996? Antall: _____

10. Hvor mange ble avslått? Antall: _____

11. Innvilgede søknader i 1996? Antall: _____

12. Oppgi størrelsen på tilskuddet som ble bevilget:

	Antall
a. Antall under 5000 kroner	
b. Antall fra 5000 - 10 000 kroner	
c. Antall fra 10 000 - 20 000 kroner	
d. Antall fra 20 000 - 50 000 kroner	
e. Antall fra 50 000 - 100 000 kroner	
f. Antall over 100 000 kroner	

13. Hva vurderer du som de viktigste årsakene til kommunens avslag på søknader om "Boligtilskudd til tilpasning/utbedring av bolig"? (sett ett kryss på hver linje)

	1 Forekommer hyppig	2 Av og til	3 Sjelden eller aldri årsaken
a. Rammen for tildeling for knapp	☐	☐	☐
c. Prosjektene er for dyre	☐	☐	☐
c. Prosjektene ligger utenfor ordningens formål	☐	☐	☐
d. Prosjektene er mangelfullt dokumentert	☐	☐	☐
d. Prosjektene/utbedringsplanene er for dårlig	☐	☐	☐
b. Søkerne har for stor inntekt/formue	☐	☐	☐
b. Søkerne har ikke behov for tilpasning/utbedringen	☐	☐	☐
e. Annet (skriv): _____	☐	☐	☐

14. Hvilke brukergrupper får avslag? (sett ett kryss på hver linje)

	1 Forekommer ofte	2 Av og til	3 Sjelden eller aldri
a. Eldre over 60 år	☐	☐	☐
b. Eldre funksjonshemmede (over 60 år)	☐	☐	☐
c. Yngre funksjonshemmede (under 60 år)	☐	☐	☐
d. Familier med funksjons- hemmede barn	☐	☐	☐
e. Sosialt vanskeligstilte	☐	☐	☐
f. Andre (skriv): _____	☐	☐	☐

15. Hvilke brukergrupper prioriteres ved tildeling av tilskuddet? (sett ett kryss på hver linje).

	1	2	3
	Prioriteres høyt	Prioriteres delvis	Prioriteres lavt
a. Eldre over 60 år	☐	☐	☐
b. Eldre funksjonshemmede (over 60 år)	☐	☐	☐
c. Yngre funksjonshemmede (under 60 år)	☐	☐	☐
d. Familier med funksjons- hemmede barn	☐	☐	☐
e. Sosialt vanskeligstilte	☐	☐	☐
f. Andre (skriv): _____	☐	☐	☐

16. Hvordan praktiseres saksbehandlingen av tilskuddet? Ta stilling til utsagnene nedenfor (sett ett kryss på hver linje)

	1	2
	Er tilfelle	Ikke tilfelle
a. Kommunen har utarbeidet egne praktiseringsregler for tildelingen	☐	☐
b. Tilskudd tildeles bare på bakgrunn av skriftlig søknad fra brukeren i hver enkelt sak	☐	☐
c. Bare de store sakene blir behandlet på bakgrunn av skriftlig søknad	☐	☐
d. En del av tilskuddsrammen til kommunen fordeles uten formell søknad fra brukeren	☐	☐
e. Det er opprettet en egen søknadsfrist for tilskuddsordningen	☐	☐
f. Tildelingen skjer fortløpende i løpet av året	☐	☐

17. Hvordan er etterspørselen etter tilskuddet? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Etterspørselen er større enn rammen for ordningen
- 2 ☐ Etterspørselen er mindre enn rammene
- 3 ☐ Rammen er tilstrekkelig til å dekke etterspørselen

18. Vurderer du at tilskuddsordningen er godt tilpasset de aktuelle målgruppenes behov? (sett bare ett kryss)

- 1 ☐ Ja, i stor grad
- 2 ☐ Ja, i noen grad
- 3 ☐ Nei, de aktuelle brukergruppene har større behov for andre tilbud/tiltak

19. Hvis nei; hvilke tiltak/tilbud er dette?: _____

20. Hadde det, slik du/dere vurderer behovssituasjonen i kommunen, vært ønskelig å tilpasse/utbedre flere boliger enn det som gjøres nå?

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Nei

21. Er tilskuddsrammen tilstrekkelig til å ivareta de aktuelle behovene? (sett ett kryss).

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Delvis
- 3 ☐ Nei

22. Er tilpasning/utbedring av boliger et alternativ til flytting for aktuelle brukergrupper? ? (sett ett kryss).

- 1 ☐ Ja, for store deler av brukergruppen
- 2 ☐ Ja, for deler av brukergruppen
- 3 ☐ Ja, men bare for en liten del av brukergruppen
- 4 ☐ Nei, tilpasning/utbedring av boligen er ikke et alternativ til flytting

23. Burde aktuelle brukergrupper heller flytte enn tilpasse/utbedre boligen? (sett ett kryss).

- 1 ☐ Ja, store deler av brukergruppen
- 2 ☐ Ja, deler av brukergruppen
- 3 ☐ Ja, men bare en liten del av brukergruppen
- 4 ☐ Nei, flytting er ikke et alternativ tilpasning/utbedring av boligen

24. Etter din vurdering, fører tilpasning/utbedring av boligen til at beboerne blir boende lengre i boligen? (sett ett kryss).

- 1 ☐ Ja, i stor grad
- 2 ☐ Ja, i noen grad
- 3 ☐ Nei, i liten grad

25. Er det overført midler fra boligtilskudd til tilpasning/utbedring til boligtilskudd til etablering? (i 1996)

- Ja ☐Hvor mye? _____
Nei ☐

26. Er det overført midler fra boligtilskudd til etablering til boligtilskudd til tilpasning/utbedring? (i 1996)

- Ja ☐Hvor mye? _____
Nei ☐

27. Kan tilpasning/utbedring av boligen være et alternativ til ulike tekniske tiltak i større grad enn det som nå er tilfelle? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ja, i stor grad
- 2 ☐ Ja, i noen grad
- 3 ☐ Nei, i liten grad

28. Hvis ja, skyldes dette?(skriv) _____

29. Er det brukergrupper med behov som faller utenfor på grunn av regelverket?

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Nei

30. Hvis ja, hvilke? skriv: _____

31. Kunne brukergrupper som i dag får andre tilbud heller fått tilbud om tilpasning/utbedring av bolig, dersom rammene for tilskuddet var større?

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Nei

32. Hvis ja, hvilke tilbud er dette? _____

33. Var det større behov for denne typen ordning i din kommune tidligere? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ja
- 2 ☐ Delvis
- 3 ☐ Nei

34. Brukes tilskuddet ofte til vedlikehold? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ofte
- 2 ☐ Av og til
- 3 ☐ Sjelden

35. Hvis ja, skjer dette i kombinasjon med tilpasning/utbedring? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Ofte
- 2 ☐ Av og til
- 4 ☐ Sjelden

36. Hvis ja, er vedlikeholdet av betydning for at beboeren kan bli boende i boligen? (sett ett kryss)

- 1 ☐ Er av stor betydning
- 2 ☐ Er av litt betydning
- 5 ☐ Har ingen eller liten betydning

37. På hvilken måte informerer kommunen om mulighetene til å få tilskudd? (kryss av for de aktuelle alternativene)

- a. ☐ Gjennom lokalpressen
- b. ☐ I egne informasjonsskriv som fordeles til alle innbyggerne
- c. ☐ I egne informasjonsskriv som fordeles til aktuelle brukergrupper
- d. ☐ Informasjonen spres av de offentlig ansatte, som har kontakt med aktuelle brukergrupper
- e. ☐ Annet _____

Vurdering av verdien/konsekvensene av utbedringen

38. Hvordan vil du vurdere nytteverdien av tilskuddet? (sett ett kryss på hver linje)

	1	2	3
Hyppig forekommende			
a. Brukerne får en enklere hverdag	☐	☐	☐
b. Brukerne blir mer selvhjulpne	☐	☐	☐
c. Brukerens mobilitet i boligen øker	☐	☐	☐
d. Brukeren kommer lettere ut av boligen	☐	☐	☐
e. De offentlige hjelperne får en enklere arbeidssituasjon	☐	☐	☐
f. Brukerne får mindre behov for offentlig hjelp	☐	☐	☐
g. Brukerne får mindre behov for privat hjelp	☐	☐	☐
h. Boligens økonomiske verdi økes	☐	☐	☐
i. Tildelingen av tilskuddet utløser bruk			
ii. av egenkapital/annen finansiering	☐	☐	☐
j. Brukeren blir boende lengre i boligen	☐	☐	☐
k. Behovet for institusjonsplass reduseres	☐	☐	☐

39. I dette spørsmålet ber vi deg om å prioritere mellom de ulike områdene. Hva er den viktigste konsekvensen av bruk av tilskuddet? Ranger de tre viktigste konsekvensene slik du vurderer det. Sett 1 for den viktigste.

- a. ☐ Brukerne får en enklere hverdag
- b. ☐ Brukerne blir mer selvhjulpne
- c. ☐ Brukerens mobilitet i boligen øker
- d. ☐ Brukeren kommer lettere ut av boligen
- e. ☐ De offentlige hjelperne får en enklere arbeidssituasjon
- f. ☐ Brukerne får mindre behov for offentlig hjelp
- g. ☐ Brukerne får mindre behov for privat hjelp
- h. ☐ Boligens økonomiske verdi økes
- i. ☐ Tildelingen av tilskuddet utløser bruk av egenkapital/annen finansiering midler til tilpasninger/utbedring
- j. ☐ Behovet for å finne ny bolig reduseres

40. Hvem tar som oftest initiativ til å søke? (velg ett av alternativene)

- ☐ Brukeren selv
☐ Pårørende
☐ Offentlig ansatte. Stilling (skriv): _____

41. Bidrar de følgende faktorene til å redusere kommunens bruk av ordningen? (sett ett kryss på hver linje)

- | | 1
I stor
grad | 2
I noen
grad | 3
I liten
grad |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. Brukerne har begrenset råderett til boligen | ☐ | ☐ | ☐ |
| c. Brukeren har for dårlig økonomi | ☐ | ☐ | ☐ |
| c. Brukeren har for god økonomi | ☐ | ☐ | ☐ |
| d. Begrensede bevilgninger | ☐ | ☐ | ☐ |
- Annet: _____

42. Hvordan mener du nåværende ordning fungerer? (sett ett kryss på hver linje)

- | | 1
Enig | 2
Delvis
enig | 3
Uenig |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. Fungerer godt i forhold til målsetningen for ordningen | ☐ | ☐ | ☐ |
| b. Fungerer godt i forhold til brukergruppens behov | ☐ | ☐ | ☐ |

43. Hvis "uenig", begrunn:

44. Hvordan mener du nåværende ordning fungerer i forhold til målsetningen om at brukergruppene skal kunne bo lengst mulig i eget hjem? (sett ett kryss på hver linje)

	Enig	Delvis enig	Uenig
Er et vesentlig bidrag for at brukergruppen skal kunne bo lengre i eget hjem	☐	☐	☐
Har liten betydning for brukerens mulighet til å bo lengre i eget hjem	☐	☐	☐
Spiller en relativt liten rolle sett i forhold til den offentlige hjemmetjenesten ☐	☐	☐	☐
Spiller en relativt liten rolle sett i forhold til offentlige boligtilbud til eldre og funksjonshemmede	☐	☐	☐

45. Hvordan vurderer du at retningslinjene for ordningen i dag fungerer? (sett ett kryss)

Godt ☐

Middels ☐

Dårlig ☐På hvilken måte?: (skriv) _____

46. Har du forslag til hvordan ordningen kan endres for bedre å imøtekomme brukergruppens behov?

Skriv:

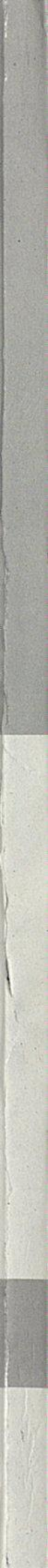
47. Hvem har fylt ut spørreskjemaet?

Stilling: _____

Utdanning: _____

Siri Ytrehus, Mary Ann Stamsø, Steinar Østerby

Evaluering av Husbankens tilskuddsordning til tilpasning av bolig





Depotbiblioteket



01sd 16 563

