



Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktskommuner – dypdykk i Engerdal

2022

HUSBANKEN OG DISTRIKTSSENTERET

OPPDRAGSGIVER: Husbanken og Distriktssenteret

RAPPORTNUMMER: R1021064-01

RAPPORTENS TITTEL: Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktskommuner

ANSVARLIG KONSULENT: Per Schanche

KVALITETSSIKRET AV:

FOTOGRAFI I RAPPORT: Shutterstock

DATO: 03.09.2022

Innhold

1	Formål og kilder for dypdykket	3
2	Eksterne drivere og utviklingstrekk.....	4
3	Utviklingen av tilbudet av tjenester, utleieboliger og sykehjem	9
3.1	<i>Markert færre som mottar tjenester fra Engerdal kommune</i>	<i>9</i>
3.2	<i>Fremskrivning av tilbudet i to alternativer</i>	<i>10</i>
4	Arbeidet med stedsutvikling	14
5	Dialogen med andre offentlige aktører	20
5.1	<i>Fylkeskommunens rolle</i>	<i>20</i>
5.2	<i>Husbankens rolle</i>	<i>22</i>
6	Noen konklusjoner	24

1 Formål og kilder for dypdykket

Dette «dypdykket» for Engerdal kommune gir en beskrivelse med erfaringer kommunen har med utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer. Dokumentet er en av flere delrapporter i prosjektet *Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktskommuner*.

Utviklingen har vært gjort som en del av arbeid med stedsutvikling med åtte delprosjekter, som har være gjort i nær dialog med Hedmark/Innlandet fylkeskommune. Arbeidet med stedsutvikling startet allerede i 2011. I hele perioden har kommunen har også hatt nær dialog med Husbanken.

Agenda Kaupang bisto Engerdal kommune i 2020 med en kartlegging og fremskrivning av den såkalte boligtrappen. Resultater av arbeidet er en av kildene for dette vedlegget. Vedlegget bygger også på dokumenter fra kommunen og presentasjoner som er lagt frem på samlinger i nettverket. Denne dokumentasjonen omfatter blant annet en kartlegging av boligpreferansene hos eldre som kommunen har gjennomført.

Det har vært gjennomført nettbaserte intervjuer med fire informanter som har god kjennskap til hva som har skjedd i kommunen: Ove Andreassen og Bjarne Granli som har hatt sentrale lederstillinger i Engerdal kommune, Finn Vågan som har vært prosjektleder for arbeidet med stedsutvikling i perioden fra 2011 til 2018 og Tove Krattebøl som har vært fylkeskommunens representant i arbeidet med stedsutvikling.

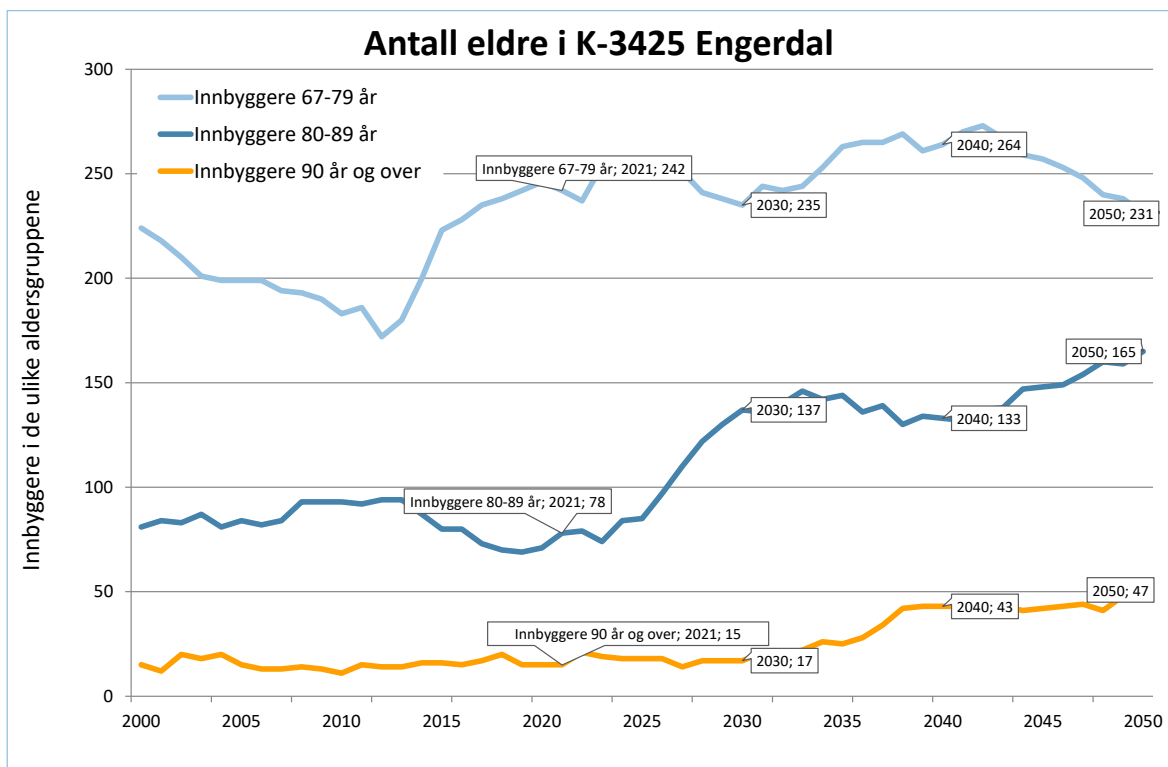
I juni 2022 besøkte vi Engerdal kommune hvor vi selv fikk se status for utviklingen for Engerdal Torg og Drevsjø.

Vår innsamling av informasjon har vært rettet mot aktiviteter og erfaringer helt fra 2011, som altså er lenge før nettverket ble startet opp i 2020. Siktemålet har vært en beskrivelse kan være til nytte for andre kommuner og offentlige og private aktører som har en rolle i utviklingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer.

2 Eksterne drivere og utviklingstrekk

Demografisk utvikling

Ved inngangen til 2022 bodde det rundt 1 260 personer i Engerdal kommune. Siden 2000 har folketallet blitt redusert rundt 350 innbyggere. Fremskrivningen til SSB innebærer en reduksjon på ytterligere 50 personer frem til 2050. Utviklingen for de eldre er vist i figuren under.

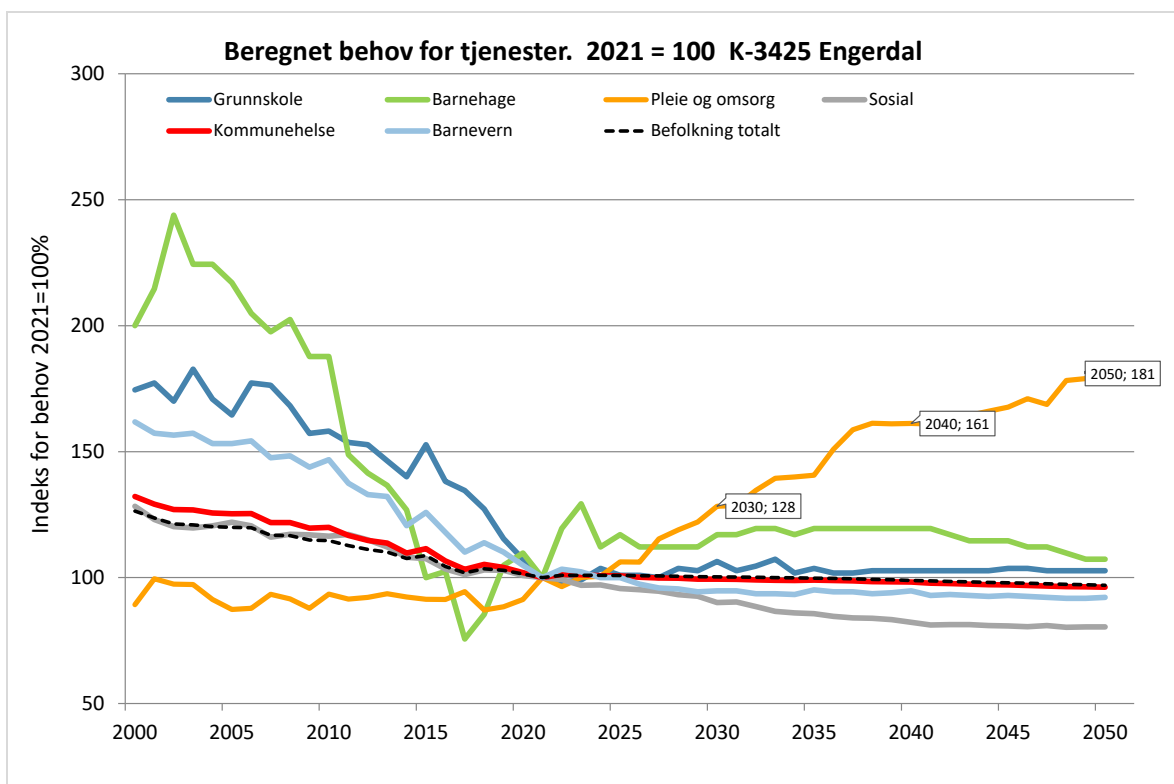


Figur 2.1 Antall eldre over 67 år i Engerdal 2000–2050. Registrert utvikling 2000–2020 og fremskrevet utvikling 2020–2050. Kilde: Alternativ MMMM til Statistisk sentralbyrå

Engerdal kommune vil få en vekst for de eldste aldersgruppene i perioden til 2050, jf. figuren over. For tiden er det gruppen mellom 67 og 79 år som vokser sterkest. Antall eldre mellom 80 og 89 år har blitt noe redusert fra 2010 og frem til i dag. Nå begynner denne gruppen igjen å vokse. Gruppen over 90 år begynner å øke fra 2030-tallet. Utviklingen er et resultat av at de store kullene etter krigen gradvis blir eldre.

Behov for tjenester

Agenda Kaupang har beregnet behovet for tre utvalgte tjenesteområder som følge av demografiske endringer for perioden fra 2000 til 2050. Beregningen tar utgangspunkt i utviklingen av antall personer i kommunen som er av sentral betydning for behovet for de aktuelle tjenestene. Behovet i årene fremover er beregnet ved hjelp av de demografiske kriteriene i det statlige inntektssystemet. Beregningene forutsetter en videreføring av dagens praksis og dekningsgrader.



Figur 2.2 Beregnet behov for fire utvalgte tjenester 2000–2050 (2020=100) i Engerdal kommune. Kilde: Fremskrivning av befolkningen fra SSB (alternativ MMMM) og beregninger foretatt av Agenda Kaupang

Resultatet av beregningene gi et økt behovet for pleie- og omsorgstjenester på 77 prosent til 2040 og med 131 prosent til 2050 (jf figuren over). En utfordring blir å sikre av faktabasert økning av disse tjenestenes andel av budsjettet. En slik omfordeling er nødvendig i alle landets kommuner. Behovet for omfordeling er særlig stor i distriktskommunene.

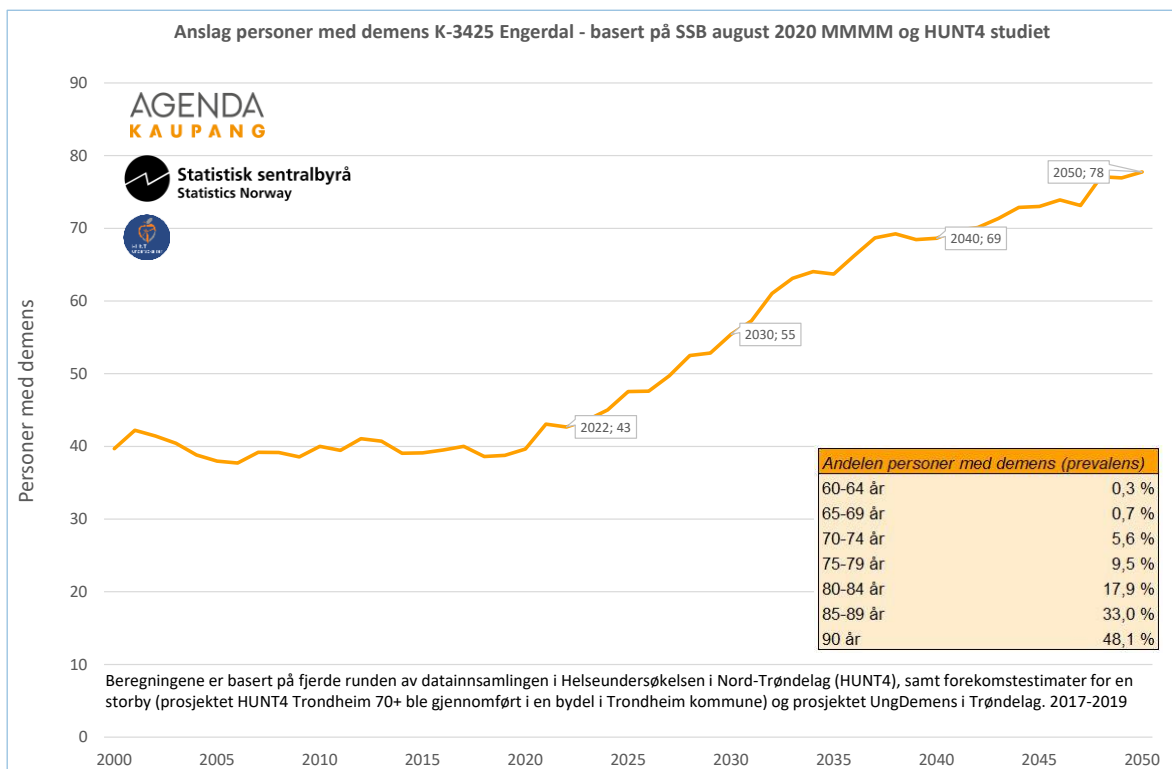
Anslag for personer med demens

I 2020 ble det for første gang dokumentert resultatene av representativ undersøkelse av demens i Norge. Studien er også en av de største undersøkelsene som er gjort på utbredelse av demens i verden. Her er antall personer med en demenssykdom i Norge beregnet til å være 101 000¹. Antallet pasienter med lidelsen i Norge er betydelig høyere enn hva man tidligere har trodd. I demensplanen for 2020 var anslaget 78 000 personer.

Denne undersøkelsen er basert på fjerde runden av datainnsamlingen i Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag (HUNT4), samt estimer av forekomst for en storby (prosjektet HUNT4 Trondheim 70+ ble gjennomført i en bydel i Trondheim kommune) og prosjektet UngDemens i Trøndelag.

Anslagene for antall personer med demens i Engerdal i figuren under bygger på den nye norske studien og fremskrivningen til Statistisk sentralbyrå (alternativ MMMM).

¹ Kilde: <https://www.med.uio.no/klinmed/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2020/dramatisk-okning-av-demens-i-norge.html>

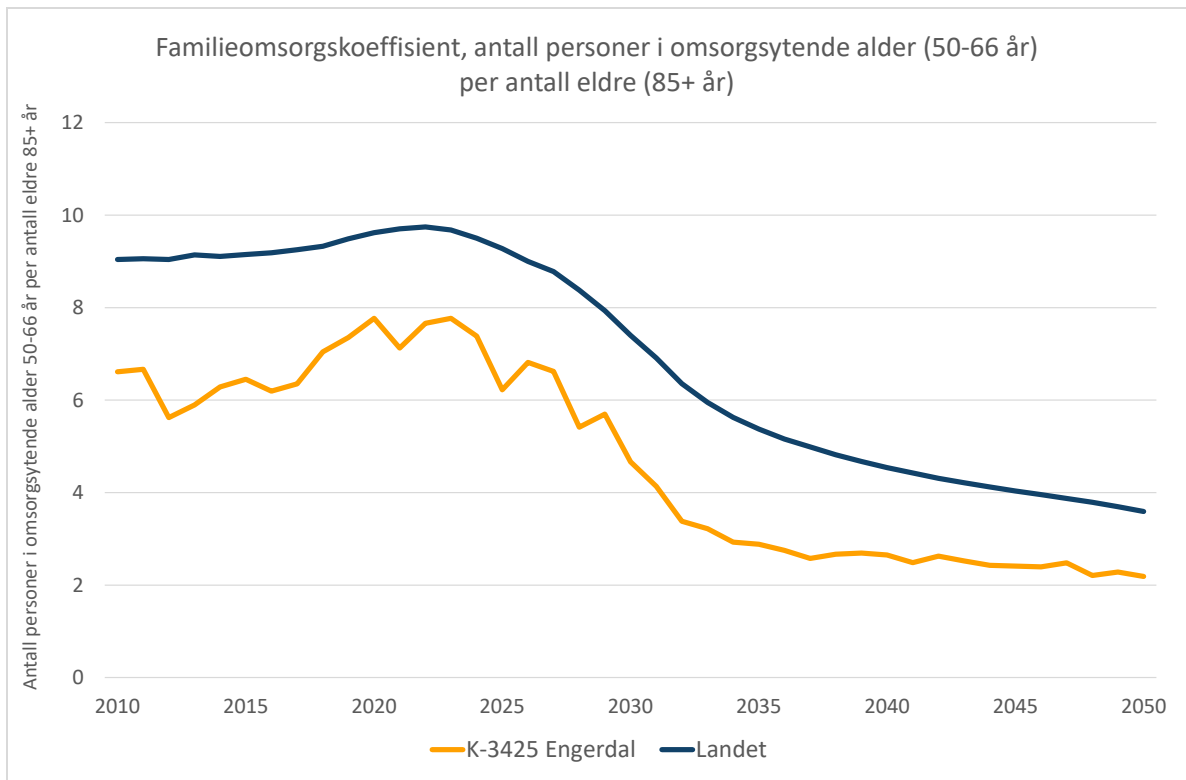


Figur 2.3 Anslag for personer med demens i Engerdal kommune 2000–2050

Det er anslått at antall personer med demens i Engerdal øker fra 43 i 2022 til 78 i 2050. I juni 2021 disponerte kommunen 22 sykehjemsplasser (kilde KOSTRA). Rundt halvparten av personene med demens får altså hjemmetjenester eller er uten kommunale tjenester.

Redusert familieomsorg øker betydningen av sosiale nettverk og kommunal innsats

Den beregnede koeffisienten for familieomsorgen for Engerdal blir betydelig redusert fra de siste årene på 2020-tallet. Det kraftigste fallet skjer til litt utpå 2040-tallet, men reduksjonen fortsetter helt frem til 2050. Nivået i 2050 er på bare en tredjedel av dagens nivå. Det vil bli nødvendig å finne frem til nye arbeidsformer som gjør at utfordringene kan løses innenfor rammene som stilles til rådighet.

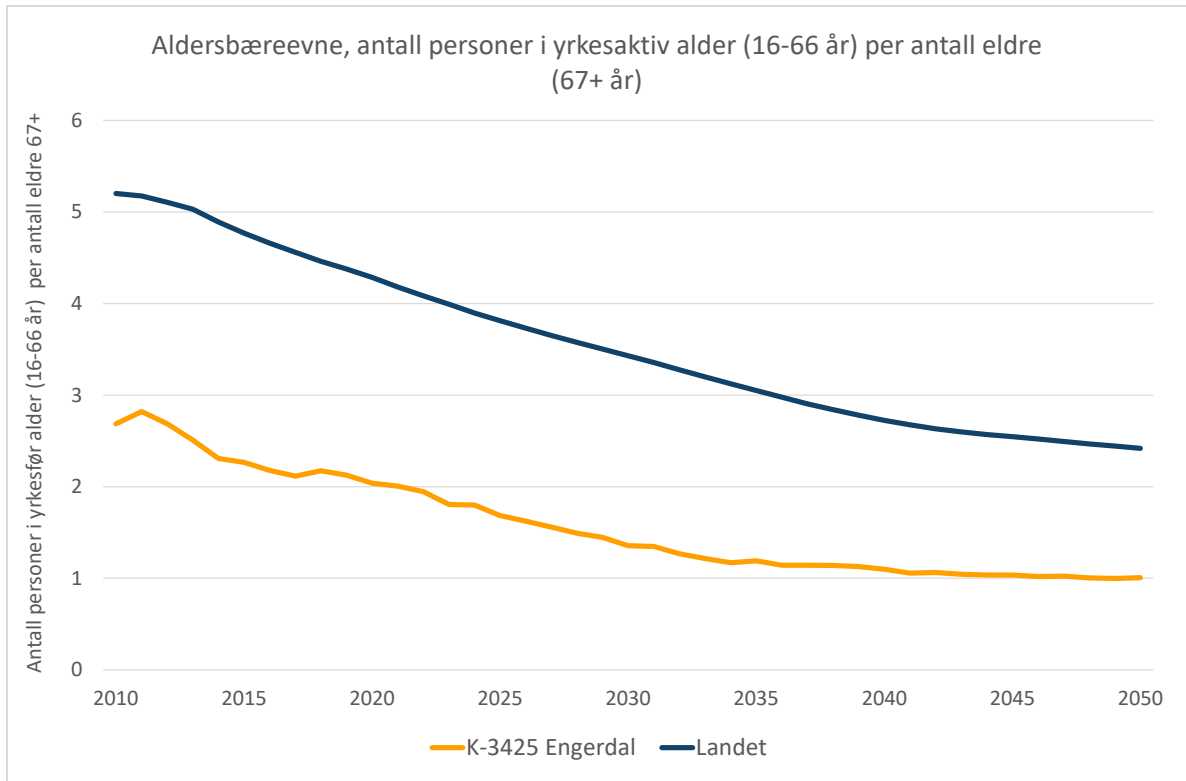


Figur 2.4 Familieomsorgskoeffisient 2010–2050 for Engerdal kommune og landet som helhet

Gjennom hele perioden er Engerdal er blant de 12 kommunene i nettverket med lavest nivå for familieomsorgskoeffisienten (jf figur x.x). For Engerdal blir det altså en ekstra stor utfordring å erstatte redusert familieomsorg med andre sosiale nettverk.

Redusert aldersbæreevne gjør det vanskeligere å finansiere velferden og rekruttere arbeidskraft

Gjennom hele perioden skjer det en nokså jevn reduksjon i aldersbæreevnen, både for landet og Engerdal (jf. figuren under). Det fører til at det blir mer krevende å finansiere velferden, noe som i stor grad er en nasjonal utfordring som også gjelder for Engerdal.



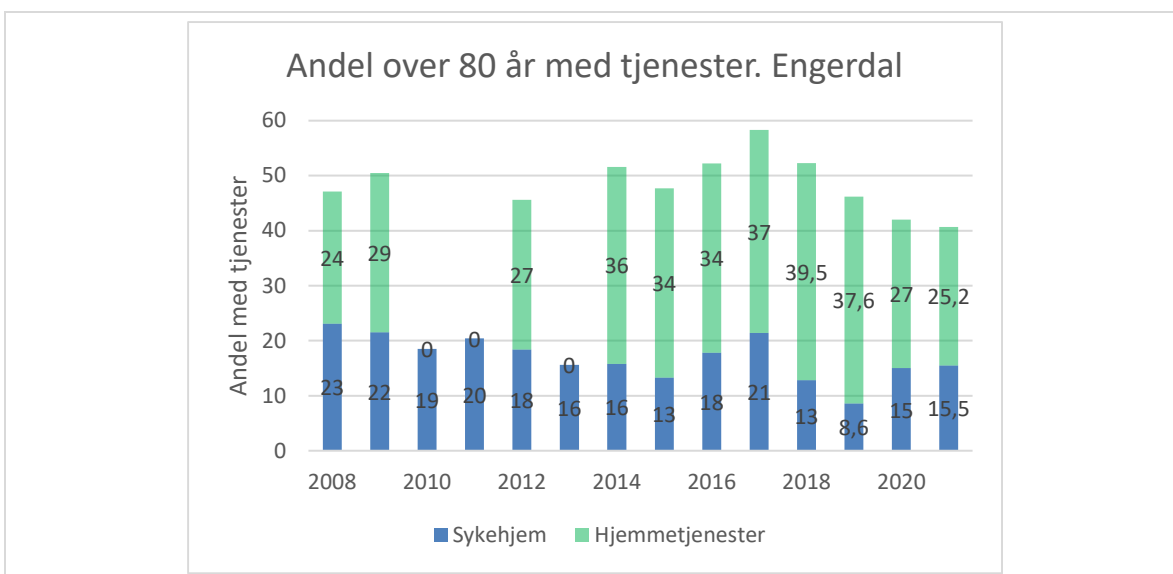
Figur 2.5 Beregnet faktor for aldersbæreevne 2010–2050 for Engerdal kommune og landet som helhet

3 Utviklingen av tilbudet av tjenester, utleieboliger og sykehjem

3.1 Markert færre som mottar tjenester fra Engerdal kommune

I Engerdal har andelen eldre over 80 år med tjenester fra kommunen blitt redusert med rundt 18 prosentpoeng fra 2017 til 2021 (jf. Figur 3.1 under). Det har vært en reduksjon både for sykehjem og hjemmetjenester. Reduksjonen er så kraftig at man kan stille spørsmål om den er reell eller om den er preget av feil i datagrunnlaget. For 2010, 2011 og 2013 mangler statistikken data for antall brukere over 80 pr med hjemmebaserte tjenester.

Både for Engerdal og landet ellers går utviklingen i retning med gradvis høyere andel eldre som ikke mottar pleie- og omsorgstjenester. Mulige forklaringer er at kommunene i større grad prioriterer hjemmebasert omsorg og forebyggende innsats rettet mot eldre, strengere praksis for tildeling av tjenester og økt belastning for pårørende. Utviklingen må også ses i lys av lengre levealder og bedre helse blant eldre over 80 år.



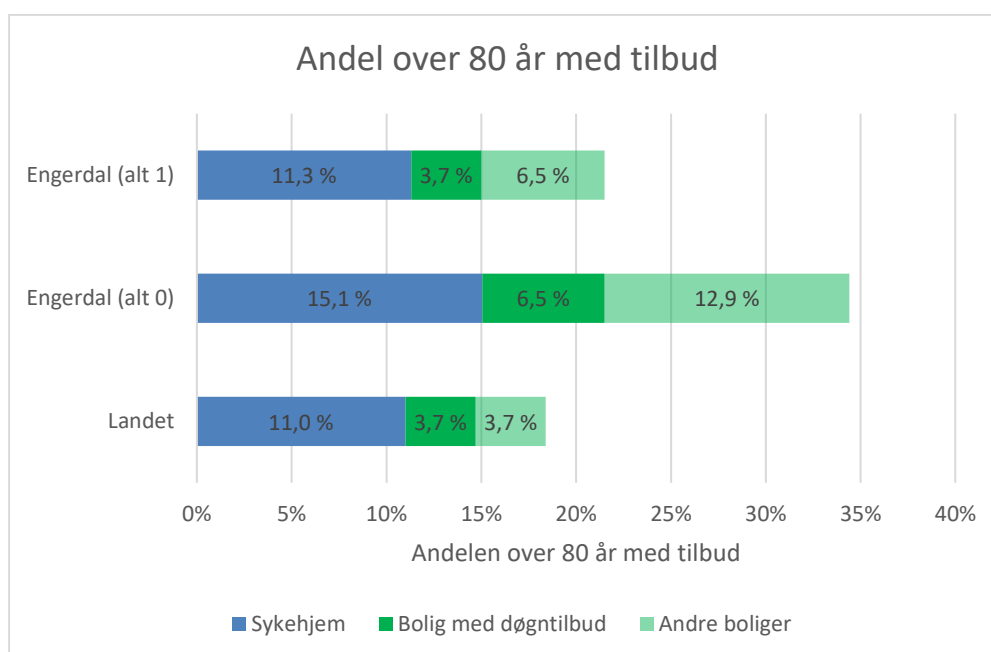
Figur 3.1 Andel eldre over 80 år med sykehjems- og hjemmetjenester i Engerdal 2007–2021. Kilde: KOSTRA

Ved utgangen av 2021 var det samlet 40,7 prosent av eldre over 80 år med tjenester fra kommunen (jf. figuren over). Tilsvarende andel var på 39,5 prosent for landet. I Engerdal var det i 2021 15,5 prosent av eldre over 80 år som var på sykehjem. Tilsvarende andel for landet var på 11,0 prosent. Andelen i Engerdal som mottok hjemmetjenester var på 25,2 prosent, som er lavere enn tilsvarende andel for landet på 28,5 prosent. Disse personene bor dels i kommunale boliger med og uten døgnsomsorg og dels i boliger som de eldre eier eller leier selv.

3.2 Fremskrivning av tilbudet i to alternativer

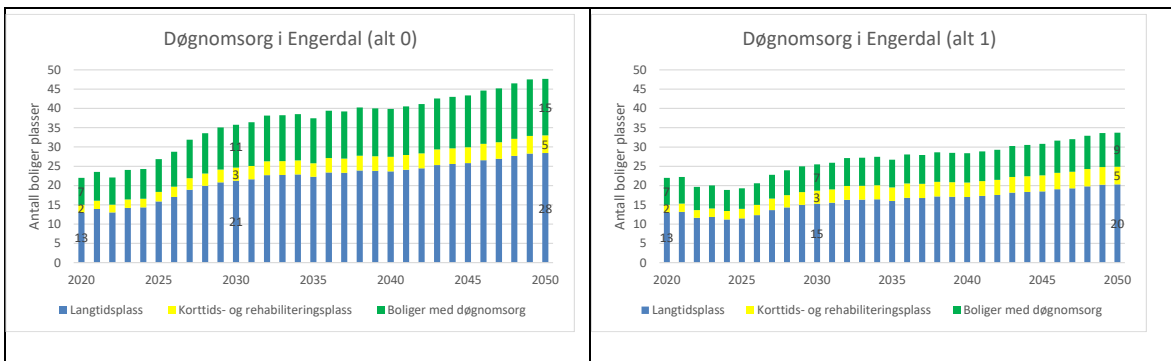
Vi har fremskrevet tilbudet i to alternativer for Engerdal kommune med dekningsgrader som vist i figuren under. Nullalternativet (alternativ 0) viser effekten av å videreføre dagens praksis (og dekningsgrader). Alternativet er ment som en referanse, som gjør at vi kan vise effekten av en alternativ utvikling.

Alternativ 1 illustrerer en alternativ utvikling i retning med dekningsgrader som er vanlig i andre kommuner. I fremskrivningen er det lagt til grunn at det tar fem år før de nye dekningsgradene er etablert. Erfaringen fra andre kommuner viser at fem år er en normal tidsperiode å etablere en ny praksis



Figur 3.2 Forutsetninger for dekningsgrader i to alternative fremskrivninger av tilbudet sammenliknet med landet som helhet.

Sammenliknet med landet har Engerdal et omfattende tilbud til eldre over 80 år i alle de tre kategoriene vist i figuren over. Alternativ 1 innebærer altså en vesentlig reduksjon i behovet for kommunale utleieboliger og sykehjem, noe som vil være en videreføring av trenden de siste fem årene. Resultatet av de to fremskrivningene for tilbudet med døgnomsorg er vist i figuren.



Figur 3.3 Fremskrivning av tilbudet om sykehjem og boliger med døgnsorg i to alternativer. Kilde: Kartlegging av tilbudet i Engerdal i 2021 og fremskrivninger i to alternativer.

Kartleggingen viser at det var 22 personer som brukte tilbudet i Engerdal kommune om døgnsorg, fordelt på 13 personer med langtidsplasser, 2 personer med korttidsplass og 7 personer i boliger (jf. figuren over). I alternativ 0 øker er beregnet et behov for et tilbud til 48 personer i 2050, som er rundt 2,2 ganger høyere enn dagens nivå. I alternativ 1 øker er beregnet et behov for et tilbud til 34 personer i 2050, som er rundt 1,5 ganger høyere enn dagens nivå.

Det er altså betydelig forskjeller i behovene for bygg i de to alternativene. Alternativ 1 innebærer et betydelig lavere behov for investeringer enn alternativ 0. Til gjengjeld vil alternativ 1 trolig medføre et behov for å styrke forebyggende innsats og hjemmebaserte tjenester, slik at eldre i Engerdal kan klare seg selv lenger hjemme. Likevel tyder erfaringen fra andre kommuner på at satsning på lave trinn i bolig- og omsorgstrappa vil være det beste både for de eldre og den kommunale økonomien.

Tilbudet om døgndrift lagt til Drevsjø

Engerdal har valgt å legge tilbudet om døgnsorg til Drevsjø (se rød ring i kartet). Solgløtt har 6 plasser for personer med en demensdiagnose. Fjellblikk har 16 plasser fordelt på langtidsplasser, korttids- og avlastningsplasser.



Figur 3.4 Lokalisering av tilbudet om døgnsorg på Drevsjø

Det har i mange år vært gjort forsøk på å redusere utgiftene gjennom å redusere antall plasser. Til tider har det vært et overbelegg på sykehjemmet, som altså viser at behovet har vært større enn kapasiteten.

Kommunen har funnet ut at det ikke er rasjonelt å satse på døgndrift andre steder enn Drevsjø. Flere eldre gjør det etter hvert blir nødvendig å øke kapasiteten.

Byggene er nokså slitte. Kommunen bygger nå om sykehjemmet på Drevsjø til et moderne sykehjem blant annet som et resultat av tilsyn fra fylkesmannen. Nye bygg vil gi mer effektiv drift, blant annet når det gjelder nattevakter.

Det er nå ute et anbud på med ramme på 60 millioner kroner. Sykehjemmet får nå 16 rom, med muligheter for utvidelser til 24 og 30 rom. Nå er legesenteret en del av sykehjemmet. En



av utvidelsene er avhengig av at legesenteret flytter ut til nye lokaler og de frigjorte arealene blir gjort om til sykehjem. Det er med andre ord relativt enkelt å øke kapasiteten fra 16 til 30 plasser.

Sammenliknet med andre kommuner har Engerdal en god dekning av boliger med døgnomsorg. Det kan være fornuftig å gi fortsette satsningen på boliger med døgn.

I 2020 bodde 19,4 prosent av eldre over 80 år i Engerdal i kommunale utleieboliger. Tilsvarende andel for landet som helhet var på 7,4 prosent. Også andre distriktskommuner er preget av høye andeler i kommunale utleieboliger. Både i Engerdal og andre kommuner kan det være aktuelt med tiltak som kan bidra til at eldre i større grad kan ta ansvar for egen bolig.

I 2022 startet kommunen bygging av fire omsorgsboliger på Engerdal torg, som befinner seg 19 kilometer fra Drevsjø. Grunnen til at det blir bygd omsorgsboliger på Engerdal torg er at det er mange eldre som ikke ønsker å flytte til Drevsjø. Boligene har ikke egen bemanning, men bruk av velferdsteknologi gir kontakt via skjerm til Drevsjø. En slik løsning er i orden for Husbanken. Boligene er bygd for eldre som kan klare seg selv. Ved mer omfattende behov for bistand må de eldre flytte til Drevsjø.

Spørreundersøkelse blant innbyggerne i Engerdal

Engerdal kommune har gjennomført en spørreundersøkelse blant innbyggere over 50 år i kommunen (jf Engerdal kommune (2019)²). Formålet var å kartlegge engerdølers ønsker og tanker om fremtidig bosted, boforhold og hvordan de ser på sin boligsituasjon ved mulig fremtidig svekket helse og funksjonsnedsettelse. Undersøkelsen ble besvart av 464 av 608 innbyggere over 50 år, noe som gir svarprosent på 76 %.

Flertallet på 59 % oppgir at de ikke har gjort noen tilpasninger av boligene. En mindre andel oppgir at de allerede har gjort tilpasninger med tanke på svekket helse og funksjonsnedsettelse, mens en andel på 6 % oppgir at de planlegger eller vurderer det, og 41% oppgir at det kan bli aktuelt å vurdere dette i fremtiden. Andelen som oppgir å ha gjort noen av de opplistede tilpasninger stiger med alder. Resultatene fra Engerdal ser ut til å være på linje med forskningen på området som viser at god del eldre tilpasser egen boligsituasjon for alderdom og nedsatt funksjonsevne, enten gjennom utbedring av egen bolig eller flytting til en ny og mer egnet bolig, når behovet melder seg. (jf avsnitt 3.4).

En andel på 33 % av respondentene har svart at velferdsteknologiske løsninger i stor grad eller i svært stor grad kan bidra til at de kan fortsette å bo i egen bolig i en situasjon med svekket helse og funksjonsnedsettelse.

Ønske om fremtidig bosted i kommunen samsvarer med dagens fordeling av befolkningen. Det ser altså ut til at de fleste ønsker å bo i nærheten av der de allerede bor. Svært få ønsker å flytte ut av kommunen.

Informantene er spurt om hvilke funksjoner det er viktig å ha i nærheten av boligen. Nærhet til butikk er viktigst og skårer høyere enn nærhet til familie. Nærhet til legesenter nest viktigst. Nærheten til arbeid er minst viktig av kategoriene, noe som henger sammen med at flertallet av respondentene ikke lenger er i arbeid.

Boligpolitisk plan 2022-2025

Engerdal kommune har utarbeidet en boligpolitisk plan for perioden fra 2022 til 2025. Målene med temaplanen er å utvikle gode bomiljøer, mer attraktive bosteder og økt aktivitet i boligmarkedet. Den er rettet både mot den generelle utviklingen av boliger for ulike grupper i kommuner og mot

² Engerdal kommune (2019): *Innbyggerundersøkelsen bolig 2019*

boligsosiale forhold spesielt rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Den tar også opp hvordan kommunen organiserer arbeidet som blant annet omfatter dialogen med Husbanken og lokale utbyggere. Tilbudet til eldre er omtalt som følger

«Engerdal kommune har under arbeid en ombygging av Engerdal helse- og omsorgssenter samt bygging av omsorgsboliger i Engerdal. Dette arbeidet er viktig for å imøtekomme en aldrende befolkning og en tilrettelegging for de som ønsker å bo i fellesskap i tilknytning til butikk, nærmiljø og kollektivtilbud. En videreutvikling av velferdsteknologi vil også være med på å skape trygghet for at flere kan bo hjemme lenger med endret sykdomsbilde».

Planen omtaler altså både betydningen av fellesskap og muligheten til bruk av velferdsteknologi. Samtidig favner den boligpolitiske planen favner altså videre enn bare aldersvennlige boliger og bomiljøer. Her blir altså en boligpolitikk for eldre sett i sammenheng med en generell boligpolitikk for alle innbyggere i kommunen.

4 Arbeidet med stedsutvikling

Stedsutvikling Engerdal sentrum

Arbeidet med stedsutvikling startet opp i 2011. Utviklingen for noen sentrale planer er vist i tabellen under.

Tabell 4.1 Sentrale delprosjekter for stedsutviklingen for Engerdal sentrum

År. Planer	Kommentar
2011: Plan med 35 leiligheter, treningssenter, aktivitetssenter og kafé	Privat utbygger skulle bygge og eie, og kommunen leie. Ingen av planene har blitt realisert. Det har ikke vært mulig å finne en privat utbygger som vil ta på seg risikoen en slik utbygging medfører.
2015: Plan med 15 leiligheter, kontorer og kaffe	
2017: Baggroa park ble etablert i sentrum av Engerdal	Bygget til ære for partikkel-fysiker Egil A. Hylleraas (1898–1965). Sparebankens kunstfond har bidratt med 1 million kroner.
2019: Ombygging av eksisterende bygg med følgende funksjoner: Kafé, utsalg av lokalmat, kontorer for bank og destinasjon Femund – Engerdal, Turistinformasjon, leiligheter i 2. etasje og møterom	Kommunen har kjøpt bygget og finansiert ombyggingen. Leien blir til en viss grad subsidiert, men planen er å gå i økonomisk balanse på sikt. Salg av bygget til en av leietakerne blir nå utredet
2022: Byggestart for 4 frittstående omsorgsboliger på samme tomt med bygget omtalt over.	Aktivitetsrom som driftes av frivilligsentralen og brukes av eldre i området
2023: Ønske om å bygge nye omsorgsboliger på samme tomt	Kommunen er i kontakt med privat aktør som får tilbud om kommunal tilvisningsavtale.

Mangel på private utbyggere som vil ta risiko

I 2011 ble det lansert planer for bygging av leiligheter som ikke har blitt realisert. En informant opplever at det første prosjektet både for stort og hadde for mange ulike elementer for en liten kommune som Engerdal. Det var ingen private utbyggere som turte å satse på investeringer på flere hundre millioner. Det er en betydelig økonomisk risiko med spørsmål om det finnes et marked for utleie av så mange leiligheter. Underveis har det vært kontakt med personer som kunne være interessert i kjøp av boliger, men interessen har ikke vært stor nok til at private aktører vil ta sjansen på bygging. Først i 2019 startet byggingen av leiligheter, etter en betydelig revisjon av de opprinnelige planene.

Det er nå et ønske om å få en privat utbygger til å bygge utleieboliger som kan bli tilbudt på det ordinære markedet. Kommunen vurderer å tilby en utbygger en tildelings- eller tilvisningsavtale. Foreløpig har ikke kommunen ikke lyktes med å komme i kontakt med en utbygger som er villig til å ta risikoen og som samtidig kan bli godkjent av Husbanken.

Utbyggere i Engerdal gir uttrykk for at det er nødvendig med en husleie på 15 000 kroner i måneden, mens det er et marked for leiepriser på 8 000-9 000 kroner i måneden. Utbyggere mener derfor at det stor risiko for at prosjektene vil medføre økonomiske tap.

Kommunal finansiering av bygget

Kommunal finansiering av bygget er en viktig grunn til at planene i 2019 også har blitt realisert. Kommunen kjøpte det såkalte «elektrobygget» for 3-4 år siden for 2,8 millioner kroner og har

investert for 3,5 millioner kroner. De to første årene har kommunen subsidiert husleien med rundt 160 000 kroner i årene. På sikt er målet at leieinntektene skal finansiere utgiftene. Kommunen er også i dialog med leietakerne om et mulig kjøp av bygget.

Bygget har blitt en møteplass med kafé som kommunen ikke hadde før. Stedet fungerer som et samlingssted for eldre og andre grupper, og for turister som besøker kommunen.

I 2022 har det vært byggestart for frittstående omsorgsboliger på samme tomt som elektrobygget. Informantene fra kommunen opplever at det har vært en god dialog med Husbanken om bruken av virkemidlene som Husbanken disponerer.

Det er også bygget et eget aktivitetssenter som blir drevet av frivillige.

Kjøp av kompetanse til fysisk utforming og arealplanlegging

Informanten fra fylkeskommunen peker på at stedsutvikling ender ofte med behov for å lage en arealplan. Hun peker på at småkommuner ofte ikke har tilstrekkelig kompetanse om fysisk utforming og arealplanlegging. Det er mulig å kjøpe slik kompetanse, men uansett er det behov for kompetanse som bestiller.

En annen informant peker på at det har vært en utfordring har vært å sikre forankring i kommunale planer. Disse planene har ikke vært tilstrekkelig oppdaterte. Det tok 2,5 år å få laget en tilfredsstillende reguleringsplan for Engerdal sentrum. Denne planen ble laget av et eksternt firma, noe som er vanlig i mange kommuner.



Engerdal torg: Ombygging av eksisterende bygg i 2019 med turistkontor, kafé mv i første etasje og leiligheter i andre etasje



Engerdal torg: Fire frittstående omsorgsboliger som ble påbegynt i 2022

Finansiering av stedsutvikling

De samlede kostnadene for åtte delprosjekter var i 2016 anslått til 36,8 millioner kroner (jf tabellen under). Prosjektene med trafiksikkerhet og Engerdal torg har vært de viktigste prosjektene. Arbeidet med gang- og sykkelvei er kommet langt, og er snart ferdig.

I 2016 var det anslått at utgifter til Engerdal Torg på hele 30 millioner kroner, som altså utgjør mer enn 80 prosent av utgiftene. De mest sentrale kildene for finansiering var tilskudd fra Husbanken på 12,6 millioner kroner og et kommunalt lån på 15,0 millioner kroner. Som tidligere nevnt ble de opprinnelige planene for Engerdal ikke realisert, slik at sammensetningen av de faktiske utgiftene er annerledes enn tabellen viser.

I tillegg kommer utgifter til lokal prosjektleder, som frem til 2016 i all hovedsak var finansiert av fylkeskommunen. Etter 2016 er det kommunen som finansierer disse utgiftene. I tillegg bidrar fylkeskommunen og Husbanken med råd og veiledning, som spiller en sentral rolle i prosessen.

Tabell 4.2 Planlagte utgifter og inntekter for stedsutviklingen i Engerdal sentrum³

Kostnader/investering	Kroner	Inntekter/tilskudd	Kroner
1.Trafikkløsninger	3 750 000	Engerdal kommune vedtak 18.9.14	1 700 000
2.Parkeringsområder	1 225 000	Overskudd 14 overført hovedprosj.	175 000
3.Baggroa park	1 400 000	Hedmark Fylkesk. Vedtak 15.12.14	450 000
4.Diverse tiltak.	200 000	Hedmark Fylkesk. Vedtak 15.12.14	1 000 000
5.Turstier langs Engeråa	0	Hedmark Fylkesk. fylkesveier	2 500 000
6.Skogskjøtsel + Biotoptiltak	0	Kunsthondet	1 000 000
7.Engerdal Torg detaljplanlegging	250 000		
Sum 1	6 825 000	Sum 1	6 825 000
8.Engerdal Torg	30 000 000	Husbanken	12 580 000
		Engerdal kommune lån	15 020 000
		Momskompensasjon	2 400 000
Sum 2	36 825 000	Sum 2	36 825 000

Eksterne prosjektmidler og egenandeler fra Engerdal kommune

Arbeidet med stedsutvikling i Engerdal sentrum har i stor grad vært finansiert av eksterne prosjektmidler. Til sammen har Engerdal kommunen mottatt 11,4 millioner kroner fordelt på 15 tilskudd (jf

³ Kilde: *Prosjekt Engerdal sentrum. Status per februar 2016.* Utarbeidet av Engerdal kommune

tabellen under). Et eksempel er at Sparebankens kunstfond bidro med 1 million kroner til bygging av Baggroa park. Heller ikke denne tabellen viser utgiftene til den lokale prosjektlederen, hvor Hedmark fylkeskommune har finansiert en 50 prosent stilling i syv år. Egenandelen fra kommunen har vært på 2,35 millioner kroner.

Tabell 4.3 Prosjektmidler 2009-2017 for stedsutviklingen i Engerdal sentrum fordelt på egenandel og eksterne tilskudd⁴

Tiltak	Engerdal kommune	Eksterne tilskudd
Forstudie 01.11.09 – 01.06.10		100 000
Forprosjekt 01.06.10 – 01.09.11	200 000	200 000
Hovedprosjekt 01.09.11 – 30.07.17 (LUK kommune)		
• Prosjektledelse		1 100 000
• Reguleringsplan – inkl. rasutredning	250 000	100 000
• Vassdragsmidler Hedmark fylkeskommune		50 000
• Skogskjøtsel Fylkesmannen		80 000
• Trysilvassdraget fiskefond		35 000
• Bolystprogrammet Hedmark fylkeskommune	100 000	200 000
• Barn og ungdom Hedmark fylkeskommune		50 000
• Illustrasjonsplaner Hedmark fylkeskommune	100 000	100 000
• Regionale utviklingsmidler Hedmark fylkeskommune		450 000
• Trafikkløsninger (Hedmark fylkeskommune disp.fond – stedsutvikling)		1 000 000
• Fylkesveger Hedmark fylkeskommune (miljøtiltak)		2 500 000
• Engerdal kommune – rammetilskudd	1 700 000	
• Sparebanken Hedmark kunstfond (Egil A. Hylleraas)		1 000 000
• Fylkesveger Hedmark fylkeskommune (miljøtiltak fra 2019)		4 000 000
• Dugnad lokalsamfunnet ca. 500 timer a kr. 350,-		175 000
Sum totale tilskudd kr. 13 490 000 ← ← ← ← ← ←	2 350 000	11 140 000

Stor geografisk spredning på prosjektene

Over lang tid har det vært en sterk rivalisering mellom Drevsjø og Engerdal om lokalisering av ulike funksjoner. På 1960-tallet ble det som et kompromiss bestemt at grendeskolen skulle ligge mellom de to stedene. Det bor få folk i nærheten, slik at de fleste elevene er avhengig av skoleskyss.

Engerdal har hatt lang tradisjon for å satse Engerdal sentrum som er en skogbygd og Drevsjø som er en fjellbygd. Sykehjemmet og boligene med døgnomsorg ligger lokalisert i Drevsjø. Skolen er lokalisert mellom Engerdal og Drevsjø, på et sted med liten annen befolkning. Det gjør at nesten alle elevene er avhengig av offentlig skoleskyss. Det har vært bygget tre tomannsboliger i grendene. Prosjektene har altså vært spredt på mange steder i kommunen.

Kommunen må leve med at den har to senter med skolen og idrettshallen midt imellom. En eventuell prioritering måtte vært gjort for 30 år siden. Nå er det for sent. Fordelingen av tilbud mellom Engerdal og Drevsjø er fornuftig.

I Engerdal er det nødvendig å kunne tilby boliger for å rekruttere ansatte, særlig innen helse og omsorgstjenestene. Det er en mangel på slike utleieboliger.

En informant mener at kommunen burde prioritert satsning på enten Drevsjø eller Engerdal. En slik satsning ville kunne bidratt til et mer attraktivt sentrum, som kanskje kunne bidra til å redusere utflyttingen fra kommunen. Det mest nærliggende ville være å satse på Drevsjø, som har dobbelt så mange innbyggere som Engerdal. Informanten mener ellers at kommunen burde i større grad bygge leiligheter der folk vil bo.

⁴ Kilde: *Foreløpig sluttrapport 2017*. Utarbeidet av Finn Vågan

Bygging av boliger i grendene

Kommunen har bygd utleieboliger i utkanten av kommunen, som det har vært vanskelig å leie ut. Slike boliger er for eksempel ikke attraktive for folk som søker stillinger i kommunen. Kommunen brukte 14/15 millioner kroner på prosjektet. Det var politisk uenighet om utbyggingen. Senterpartiet med ordfører var for, mens arbeiderpartiet av imot.

Det ble bygd 6 boenheter i grendene til 18 millioner kroner. Boligene er nå verdt 6 millioner kroner. En informant har fortalt at «politikerne lovet boligene i valgkampen, i håp om å sanke stemmer». I praksis har det imidlertid vært vanskelig å skaffe leietakere til boligene. Våre informanter ser ut til å være enige i at boligene ikke skulle vært bygd.

Boligpreferansene til innbyggerne er nå kartlagt i en egen spørreundersøkelse sendt til innbyggere over 50 år i kommunen, jf omtalen av undersøkelsen i avsnitt V.3.

Stedsutvikling Drevsjø

Engerdal kommune ble invitert av fylkeskommunen til et forprosjekt om stedsutvikling i 2017, hvor det fulgte med en finansiering på 0,5 millioner kroner. I praksis har kommunen bare klart å bruke 0,1 millioner kroner, blant annet som følge av at det har vært fire ulike prosjektledere. Utgiftene til prosjektledere har kommunen selv finansiert.

Prosjektet har vært delt i fire delprosjekter med følgende temaer: Næring trafikkisikkerhet, forskjøning og eget museum/friluftsområdet. Arbeidet her ført til iverksetting av tiltak. Samtidig ser det ut til at skifte av prosjektledere har ført til manglende fremdrift. En informant peker på at det har vært nødvendig med en viss realitetsorientering av ambisiøse vyer ut fra hva som er mulig å gjennomføre økonomisk.

Rollen til prosjektlederen

Finn var ansatt som prosjektleder fra 2011 til 2017/2018. Det startet med at han selv laget en skisse for utvikling av Engerdal sentrum. Skissen ble laget på grunnlag av et personlig engasjement og tilknytning til kommunen. Skissen ble etter hvert lagt frem for kommunestyret, som med et knapt flertall vedtok å gå videre. Engerdal kom da på etterskudd med i stedsutviklingen som ble drevet i regi av KMD og fylkeskommunen.

Finn Vågan ble ansatt som prosjektleder i hovedprosjektet «Hus til folk». I hele perioden fra 2011 til 2018 (sjekk) finansierte fylkeskommunen 50 prosent av stillingen til Finn Vågan. I tillegg fikk han også oppgaver fra kommunen blant annet med kommuneplan, som gjorde at han til tider hadde en stilling opp mot 100 prosent.

I starten hadde han ikke kompetanse om disse temaene. Derimot var han en ildsjel som brant for stedet med en evne til å lære seg det som skulle til. Bolig og opprustning av hovedgata var sentrale temaer i stedsutviklingen.

Det ser ut til at prosjektlederen har bidratt til en bred involvering av lokalsamfunn, næringsliv og andre aktører i lokalmiljøet har vært sentralt. Dessuten har Finn Vågan vært svært dyktig til å søke om prosjektmidler fra ulike private og offentlige instanser (jf tabell 0.3).

Det er nå rundt 5 år siden Finn Vågan sluttet som prosjektleder. Ove Andreassen ble ansatt for 3,5 år siden og har arbeidet som prosjektleder mesteparten av tiden. Erfaring fra tilsvarende arbeid i en annen kommune har vært en nyttig erfaring for arbeidet. Innholdet til stillingen som Ove Andreassen som prosjektleder har et noe annet innhold enn stillingen til Finn Vågan. Nå blir det blant annet lagt vekt på at stillingen skal bidra til samfunns- og næringsutvikling.

Forhold som har hemmet gjennomføringen av prosjektene

Informantene har også kommet med synspunkter om ulike forhold som hemmet fremdriften av prosjektene som stedsutviklingen har omfattet:

- *Hyppige skifter av prosjektledere.* På Drevsjø har det vært fire prosjektledere i løpet av fire år, noe som ikke har vært heldig.
- *Avklaring med grunneiere.* Noe av arbeidet med turstier har stoppet opp som følge av mangel på avklaring med grunneierne.
- *Uavklart ansvar for driften.* For en park har det vært uavklart om det er kommunene eller grendene som skal stå for driften
- *Eksterne prosjektmidler.* For stedsutviklingen i Engerdal har i en relativt stor grad vært finansiert av ulike eksterne prosjektmidler. For stedsutviklingen på Drevsjø har det vært forventninger om eksterne midler, som ikke i samme grad har blitt realisert.

5 Dialogen med andre offentlige aktører

Utviklingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer i kommunene skjer i samarbeid med andre offentlig aktører. For Engerdal har de viktigste aktørene være Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet), Hedmark fylkeskommune (nå Innlandet fylkeskommune), Husbanken og Distriktssenteret. I det følgende blir samarbeidet nærmere beskrevet.

Prosjekt finansiert av KMD med fylkeskommunen som sentral aktør

I perioden fra 2010 til 2012 finansierte KMD prosjektet «Hus til folk i Østerdalene» med såkalte bolystmidler. Hedmark fylkeskommunen var prosjektansvarlig og dekket med egne midler ressursene som gikk til å administrere prosjektet. Forprosjektet omfattet alle kommunene. I hovedprosjektet 2012-2013 deltok Tynset, Tolga og Engerdal. Engerdal foretok en kartlegging, som dannet grunnlag for neste fase med og oppstart av stedsutvikling.

5.1 Fylkeskommunens rolle

Stedsutvikling i regi av Hedmark fylkeskommune

Fylkeskommunene driver faglig veiledning om kommunal planlegging, men også temaer som f.eks vei, kulturminner, folkehelse og blå/grønn-strukturer. Dessuten bidrar fylkeskommunen med støtte til prosessen med stedsutvikling, som er en kompetanse som kommunene ikke alltid har.

Kommunene får økonomisk støtte både til analyser og prosessen. Et tips fra fylkeskommunen i planarbeidet er å legge vekt på de fire S'er, nemlig små sikre suksesser straks (fire s'er). Det kan være viktig med enkle tiltak som inspirerer i lange prosesser.

Bistanden fra fylkeskommunen har også sammenheng med at fylkesveien ofte går gjennom sentrum, som gjør det nødvendig å se utviklingen av sentrum i sammenheng med hva som skal skje med veien (trafikkikkerhet og bussløsing). Dessuten har fylkeskommunen en plikt etter plan- og bygningsloven til å veilede kommunene.

Stedsutvikling ender ofte med behov for å lage en arealplan. Småkommunene sliter imidlertid med kompetansen på fysisk utforming og arealplanlegging. Det er mulig å kjøpe slik kompetanse, men uansett er det behov for kompetanse som bestiller. Tynset har etablert et felles plankontor med Alvdal. En utfordring da er å bli enige om bruken av de felles ressursene.

Det er ingen selvfølge at fylkeskommunene skal satse like aktivt på stedsutvikling som Hedmark fylkeskommune har gjort. Det er store forskjeller i praksis mellom fylkeskommunene. Arbeidet med stedsutvikling er foreløpig ikke prioritert like høyt som før, men kanskje vil stedsutvikling igjen bli satset på som en del av fylkeskommunens satsing på de nordligste regionene i fylket.

Evaluering av stedsutvikling i Hedmark fylkeskommune

Solund Krane (2020)⁵ har undersøkt erfaringene fylkeskommunen har med arbeid med stedsutvikling og hva som skal til for at arbeidet kan styrkes ytterligere. Studien bygger på

⁵ Sollund Krane, Martin (2020): *Stedsutvikling i Hedmark. Oppsummering og evaluering av arbeidet med stedsutvikling i 16 distriktskommuner i Hedmark i perioden 1998-2018*. Rapport 17/20 fra NORCE Samfunn

sammenfatning av forsknings- og evalueringsrapporter fra studier der Hedmarkskommuner er caser og intervjuer med sentrale aktører i arbeidet.

Konklusjonen er at distriktskommunene i Hedmark har hatt gode erfaringer med gjennomføring av stedsutviklingsprosjekter. Kommunene er meget godt fornøyde med fylkeskommunens bidrag – faglig og økonomisk. Kommunene har tilsynelatende i stor grad lyktes med å få innbyggerne engasjerte og det vises til mange gode eksempler på medvirkningsprosesser. Funnene tyder funnene på at stedsutviklingsarbeid tjener på grundige foranalyser, god planlegging, politisk forankring og grundige medvirkningsprosesser.

Informantene peker på tiltak som kan bidra til å styrke rollen: Fylkeskommunen bør få plass regionale ordninger (gjerne etter mønster av Ressursgruppe for stedsutvikling), og bidra til å skape nettverk og møteplasser for kommuner som vil arbeide med stedsutvikling. Videre bør fylket avsette midler til stedsutviklingsformål som kommunene kan søke på. Endelig blir det pekt på at det viktig at nye Innlandet fylkeskommune bevarer den kompetansen innenfor stedsutvikling som har blitt bygd opp siden 1990-tallet.

Engerdal opplever samarbeidet med fylkeskommunen som nyttig

Våre informanter fra Engerdal er enige om at bidraget fra fylkeskommunen og Tove Krattebøl har vært helt avgjørende for å lykkes. Fylkeskommunen har bidratt med både kompetanse og kapasitet. Informantene legger vekt på at det har vært et godt klima for samarbeid mellom kommunen og representanten for fylkeskommunen.

En informant gir uttrykk for at «sparringen med fylkeskommunen har bidratt til å omsette våre ønsker og vyer til konkrete og gjennomførbare planer». En annen informant har en tilsvarende mening om at det særlig har vært nyttig med innspill til planer om hva som er mulig å gjennomføre innenfor de økonomiske rammene.

Det blir gitt uttrykk det har vært nyttig at representanten fra fylkeskommunen har hatt høy kompetanse både om stedsutvikling og om kommunal drift, blant annet i møtene med de politiske organene i kommunen.

Forutsetningen for tildelingen fra Hedmark fylkeskommunen var det Engerdal sentrum som skulle prioriteres. En informant gir uttrykk for at forutsetningen har vært viktig for en kommune som i stor grad har spredd aktiviteten til ulike deler av kommunen.

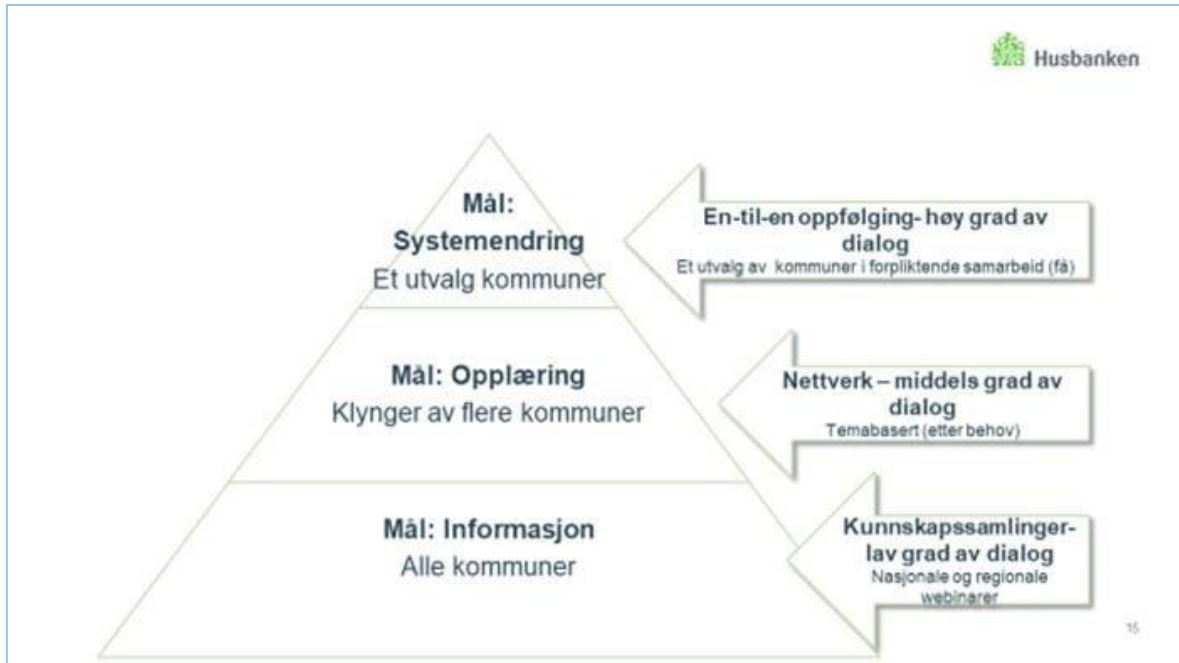
Fylkeskommunen har arrangert jevnlig samlinger med 6-7 kommuner som også har vært en del av prosjektet med stedsutvikling. På samlingene har Engerdal fått tips fra andre kommuner med de samme utfordringene som Engerdal. Informantene opplever at nettverket med andre kommuner har vært et viktig ledd i styrkingen av kompetansen.

Innlandet fylkeskommune – ny retning på arbeidet fra 2020

Den nye fylkeskommunen Innlandet ble etablert 1. januar 2020. Den nye enheten har utarbeidet *Regional plan for det inkluderende innlandet*, hvor utvikling av lokalsamfunnet er et sentralt tema.

Innlandet fylkeskommune er også med i *Bolig for velferd Innlandet (BfVI)*, som er et samarbeid /partnerskap mellom fire regionale/statlige aktører: Husbanken region øst, Nav Innlandet, Innlandet fylkeskommune og statsforvalteren i Innlandet. I første omgang ble 12 kommune rekruttert. Nå er det det med 21 kommuner. Flere av nabokommunene til Engerdal er med, men foreløpig er ikke Engerdal med.

Målet er å komme frem til konkrete metoder for å fremskaffe/ bygge nye boliger, bygge om eksisterende bygningsmasse eller oppgradere boliger. Arbeidet i nettverket er rundt de tre aktivitetene systemendring (1), opplæring (2) og informasjon, slik det er vist i figuren under.



Figur 5.1 Skisse av samarbeidet mellom Bolig for velferd Innlandet og kommunene⁶

5.2 Husbankens rolle

For noen år siden var det på trappene et tilskudd til trygghetsboliger, som det var lagt opp til at kunne bli brukt av både private og kommunen. Tilskuddet ville gitt bedre balanse i økonomien for private utbyggere, slik at det ville vært lettere å få disse med på prosjektet.

Rollen er i stor grad knyttet til tilskuddene som Husbanken forvalter. Det er ikke egne regler for tilskudd for distriktskommuner. Vi hadde ønsket mer fleksible løsninger med mulighet til å skreddersy løsninger i grensen mellom private og kommunale løsninger. Det er en utfordring at private ikke kan motta tilskudd.

En å våre informanter mener at Husbanken har god kompetanse på sykehjem og til dels også på omsorgsboliger. Informanten opplever videre at Husbanken er «mer blanke på andre sider av å bygge».

Distriktssenteret og Husbanken

Husbanken har hatt en viktig rolle i planleggingen av Engerdal torg. En informant opplever at starten var litt treg, men at det etter hvert har vært en løpende og god dialog med god kjemi. Det har vært nyttig med enkeltpersoner som vi kan henvende seg til.

Engerdal kommune er altså med i nettverket med 12 kommuner i regi av Distriktssenteret og Husbanken. Denne rapporten oppsummerer erfaringer med arbeidet i nettverket, hvor erfaringene fra Engerdal er temaet for dypdykket i dette vedlegget.

Distriktssenteret: Prosjekt med kommunen som samfunnsaktør

Engerdal er med i et prosjekt i regi av Distriktssenteret hvor temaet er kommunen som samfunnsaktør. Kommunen ønsker å utvikle tiltak som kan bidra til flere innbyggere. Det har vært

⁶ Kilde: <https://www.statsforvalteren.no/innlandet/helse-omsorg-og-sosialtjenester/bolig-for-velferd/>

arrangert workshoper i regi av Distriktsenteret. Det har også blitt gjennomført en egen innbyggerundersøkelse.

6 Noen konklusjoner

Til slutt vil vi drøfte mulige konklusjoner av gjennomgangen for Engerdal. I drøftingen trekker vi erfaringen også fra andre kommuner. På sikt kan kanskje noe av denne drøftingen flyttes fra vedlegget til hoveddelen av rapporten.

Kommunal finansering var avgjørende

Kommunen strevde i mange år uten hell med å finne en privat utbygger for bygget på Engerdal Torg. Nøkkelen for å lykkes var dels en forenkling av de opprinnelige planene, dels at kommunen har stått for finansiering av ombyggingen av et allerede eksisterende bygg og dels en viss subsidiering av husleien. Disse grepene har bidratt til at bygget har blitt realisert og at bygget er fylt med leietakere. Kommunen ser for seg at bygget skal gi økonomisk balanse på sikt.

Det ser altså ut til at det er lettere å finne leietakere til et eksisterende bygg enn å finne en utbygger som vil ta risikoen ved å bygge et nytt bygg. Lærdommen kan være at det er fornuftig at kommunen selv finansierer utbyggingen og at det vil være mulig å få inn private aktører som leietakere eller som kjøpere av bygge.

En viss risiko vil det være, for det er ikke gitt at man finner leietakerne til bygget. Risikoen kan reduseres ved et godt kjennskap til det lokale markedet. Erfaringen fra andre kommuner vil også kunne være til nytte.

Grong er en kommune med tilsvarende erfaringer. Kommunen har gitt en privat aktør garanti om kjøp av et visst antall boliger i et byggeprosjekt. Garantien har vært tilstrekkelig til den private aktøren har tatt sjansen på å bygge. Det har vist seg at det er lettere å skaffe kjøpere til ferdige leiligheter enn til et prospekt for leiligheter som skal bygges. I Grong blir det sagt at det «ikke tradisjon for å kjøpe leilighet på prospekt».

Kombinasjonsbygg kan være god løsning for distriktskommuner

Bygget på Engerdal torg kombinerer leiligheter med turistkontor og kafe. Det har vært nødvendig å forenkle de opprinnelige planene. Like fullt er bygget et kombinasjonsbygg.

På seminaret på Værnes i mars 2022 var det flere innlegg om byggingen av kombinasjonsbygg. Kombinasjonsbygg er en mulighet som realiserer ulike bygg i distriktskommuner. Slike bygg er kanskje mer aktuelle her enn i andre kommuner.

I rapporten kan det være aktuelt å oppsummere erfaringer fra andre kommuner som har realisert slike bygg. Kanskje det finnes noen generelle erfaringer om hva som skal til for å realisere slik bygg. Og kanskje kan det være lurt om Husbanken (eller eventuelt andre) kan bistå kommunene med informasjon og veiledning om hva som skal til for å realisere byggene.

Manglende dokumentasjon av gevinsten av kommunale investeringer

Kommunen har den siste tiden to ganger etterlyst aktører for bygging av 9 leiligheter med tilvisningsavtale, men har ikke fått napp av lokale aktører. Det finnes eksempler på andre kommuner som har garantert kjøp av leiligheter, slik at risikoen for utbygger blir mindre. En annen mulig løsning er å starte utbyggingen i kommunal regi. Slike løsninger har foreløpig ikke blitt behandlet politisk i kommunen. Begge løsninger innebærer en viss økonomisk risiko. Engerdal kommune har en anstrengt økonomi, som kan gjøre det vanskelig å gjennomføre slike løsninger. På den annen side kan byggingen gi gevinster både for eldre og for den kommunale økonomien. Derfor kan det likevel være verdt å gjennomføre en av løsningene omtalt over, selv om de vil medføre økono-

miske utgifter for kommunen. Det hadde vært nyttig med faktabasert kunnskap om disse gevinstene, som støtte for beslutningene som kommunen skal gjøre.

Ildsjel/prosjektleder har hatt en viktig rolle

For flere av kommunene i nettverket kan det se ut som resultatene i nettverket i stor grad er avhengig av ildsjeler og dyktige enkeltpersoner. Et eksempel er Grong kommune hvor nøkkelpersonen for utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer sluttet og gikk over i en annen stilling. Kommunen bestemte da å trekke seg fra deltakelsen i nettverket. (avtalt eget intervju hvor jeg vil spørre mer om begrunnelsen). Også i Engerdal ser ansettelsen av en egen prosjektleder ut til å være viktig for resultatene som kommunen har oppnådd. Vi drøfter her mulig læring for andre kommuner.

Ansettelse av en egen prosjektleder har bidratt til en nødvendig styrking av kapasiteten. Det har vært fylkeskommunen som har finansiert stillingen. Den eksterne finansieringen har senket terskelen for å opprette en slik stilling. Det kan se ut som ansettelse i Engerdal har gitt større gevinster enn lønnskostnadene som stillingen medfører. På forhånd er det imidlertid vanskelig å vite om nytten er større en utgiftene. Ekstern finansiering til flere ansettelser og bidra til å utløse gevinster som ellers ikke ville vært utløst.

En viktig egenskap har vært kompetanse og kapasitet til å drive utviklingsarbeid. Våre informanter opplever at arbeidet til mange kommunalt ansatte ellers i stor grad koblet til daglige driftsoppgaver.

Prosjektlederen i Engerdal har vært dyktig til å tilrettelegge prosesser med involvering av aktuelle aktører. God prosessuell kompetanse er altså viktig i tillegg til kompetanse om substansen som arbeidet medfører.

Substansen omfatter både kommunen rolle som tjenesteprodusent og rollen som samfunnsutvikler. Det ser ut til at prosjektlederen i utgangspunktet hadde begrenset kompetanse om disse temaene. Erfaringen fra Engerdal viser at nødvendig læring kan skje etter at man startet i stillingen. Kanskje er evnen til å drive arbeid med utvikling og lede et arbeid med involvering av aktuelle aktører viktigere en kompetanse om substansen som arbeidet medfører.

Prosjektlederen i Engerdal har fått til mye takket være hans engasjement. Man spørre om det er mulig å få til like mye uten en «ildsjel».

Videre har prosjektlederen vært dyktig til å søke om eksterne prosjektmidler fra fylkeskommunen og andre eksterne aktører. For den enkelte kommune kan det være rasjonelt å bruke tid på å utnytte muligheten slik midler gir. Sett utenfra kan man likevel stille spørsmål om det samfunnsøkonomisk er rasjonelt at mange kommuner skal bruke mye tid på søknader om ulike prosjektmidler. Kanskje ville det være bedre med en samordning av ordningene til ulike aktører.

Det kan være krevende å finne den rette personen. Ofte vil ta tid før en person kan fungere godt i en slik stilling, siden det tar tid å bygge den nødvendige kompetansen og nettverkene. Et samarbeid mellom kommuner om slike stillinger kan være en mulig løsning. Kanskje vil det være mulig å etablere et lite fagmiljø, som gjør kommunene mindre sårbare når nøkkelpersoner slutter i stillingen,

I Engerdal har det vært nødvendig med ytterligere kjøp av kompetanse, blant annet for å lage de nødvendige arealplanene. For små kommuner kan det være fornuftig med kjøp kompetanse til spesialiserte oppgaver som kommunen sjelden utfører.

Bidraget fra eksterne aktører vært av sentral betydning

Eksterne aktører har bidratt med finansiering og kompetanse.

Fylkeskommunen har som tidligere nevnt bidratt med finansiering av prosjektlederen og også til ulike prosjekter som har vært en del av stedsutviklingen. Finansieringen av stedsutviklingen har sammenheng med at fylkeskommunen har ansvar for fylkeskommunen som går gjennom Engerdal sentrum. Samarbeidet har bidratt til at det har vært mulig å se behovene til fylkeskommunen og kommunen i sammenheng.

Fylkeskommunen har også bidratt til kompetanse og midler til stedsutvikling. Satsingen på stedsutvikling får positive tilbakemeldingen i en ekstern i evaluering og informanter fra Engerdal. Det er foreløpig ikke avklart om det blir en tilsvarende satsning på stedsutvikling i årene som kommer.

Husbanken har bidratt med tilskudd og kompetanse når det gjelder sykehjem og omsorgsboliger. I tillegg har altså Husbanken sammen med *Distriktssenteret* hatt ansvaret for nettverket med aldersvennlige boliger og bomiljøer, hvor resultatene altså blir rapportert i denne rapporten.

I regionen har samarbeidet mellom fire aktører nå organisert i *Bolig for velferd Innlandet (BfVI)*. Støtten fra disse fire aktørene er fortsatt under utvikling. Det blir spennende å se hvor kraftfull og nyttig denne støtten vil bli. Engerdal er foreløpig ikke blant de 21 kommunene som foreløpig deltar. Dette illustrerer at støtte fra eksterne aktører til dels er avhengig av at kommunene melder seg på i de rette fora. For Engerdal vil det være mulig å melde seg på ved en senere anledning.

Potensial for at eldre kan klare seg selv lenger hjemme

Kommunene i nettverket er preget av at det er en høy andel eldre på sykehjem og at det er en lav andel som klarer seg uten tjenester. I Engerdal er andelen eldre på sykehjem på 16 prosent, mens tilsvarende andel for landet er på 12 prosent. Andel over 80 år uten tjenester omtrent som landet (Engerdal 59 prosent, landet 61 prosent). Situasjonen i Engerdal er altså ikke helt på linje med andre distriktskommuner.

I distriktskommunene er det altså et potensial for at eldre kan klare seg lenger i egen bolig. I nettverket er det Herøy og Kongsvinger lavest dekning på sykehjem i nettverket. Status for disse to kommunene viser at det også er mulig å gi alternative tjenester til sykehjem i små kommuner. Gevinsten vil være at eldre kan klare seg selv lenger hjemme, noe de aller fleste eldre også ønsker. En satsning på de lavere trinnene i omsorgstrappa vil vanligvis også være gunstig for den kommunale økonomien.

Flere eldre kan klare seg lenger i egne boliger er avhengig av gode hjemmebaserte tilbud og satsning på de lavere trinnene i omsorgstrappa. Vi vet ikke om det finnes forskning som gir svar på i hvilken grad små distriktskommuner har samme mulighet å få til en slik utvikling som større mer sentrale kommuner. Utviklingen er imidlertid avhengig av at et faktabasert arbeid med utvikling. En hypotese er at strukturelle forhold gjør det er mer krevende å lykkes med et slikt arbeid i små kommuner enn i store kommuner. Denne hypotesen blir nærmere drøftet i det følgende.

Satsning på sentrum kan gi gevinster

Ved starten av perioden for nettverket ble det gjennomført intervjuer med representanter for alle kommunene. Her kom det frem at kommunene i all hovedsak ønsket en sentrumsbasert utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer. Samtidig var det flere kommuner som ikke hadde avklart i hvilken grad utviklingen skulle skje i kommunens ulike sentra.

I Engerdal har støtten fra fylkeskommunen vært avhengig av en sentrumsbasert stedsutvikling. Argumenter som taler for å gi en slik betingelse er blant annet at det gir eldre større mulighet for sosial deltakelse og det gir kortere reisevei for den ambulante hjemmetjenesten. Disse gevinstene er godt dokumentert i forskning.

En utfordring er at bebyggelsen på Drevsjø er nokså spredt. Derfor er det kanskje ikke så lett for brukere av døgntilbudet å delta i andre aktiviteter i lokalsamfunnet. En del av tilbudet på Drevsjø ligger utenfor det som kan defineres som «rullatoravstand». Lokaliseringen av døgntilbudet til Drevsjø gir derfor kanskje ikke like store gevinster som en sentrumsnær lokalisering i andre kommuner.

Likevel har å investere betydelig midler på bygging av utleieboliger i grendene. Kanskje var byggingen av disse boligene en motreaksjon på føringene fra fylkeskommunen. Mangel på leietakere viser at det heller ikke blant innbyggere i Engerdal er et marked for utleieboliger som ikke er lokalisert sentralt.

I den videre utviklingen av statlige virkemidler er det nødvendig å at stilling til i hvilken grad det skal legges føringer om at satsningen skal skje i sentrum. Erfaringen fra Engerdal peker i retning av at det kan være fornuftig med slike føringer. Trolig vil det også være fornuftig å få frem gevinstene ved å satse på sentrum. Da vil man kunne unngå at det blir bygd perifert plasserte boliger som motreaksjon på statlige føringer.

Små kommuner mangler kapasitet og kompetanse

Menon (2022)⁷ har vurdert omfanget av kommuner som har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver. Samlet sett er gjennomsnittlig lovoppfyllelse for plankrav på 65 prosent, noe som er den laveste andelen blant oppgavene som er undersøkt. Studien finner at grad av lovoppfyllelse er lavere for perifere kommuner og kommuner med få innbyggere. Det kan se ut til at små perifere kommuner mangler kompetansen som skal til for å utarbeide planene loven krever.

Undersøkelsen til Menon henger godt sammen med innspill som kommunene har gitt på samlinger i nettverket om at kommunene mangler kapasitet og kompetanse til planlegging av aldersvennlige boliger og bomiljøer. Det kan se ut som dette er en utfordring av strukturell karakter. I det følgende drøfter vi nærmere hva denne strukturelle utfordringen i praksis innebærer.

I KOSTRA finnes ikke statistikk for antall mottakere av hjemmetjenester for Engerdal for 2010, 2011 og 2012. Den mangelfulle rapporteringen er uttrykk for en generell utfordring som også andre distriktskommuner sliter med, nemlig at kvaliteten på dataene ikke er så god som ønsket. Små kommuner ser ikke ut til å ha ikke samme kapasitet og kompetanse til å sikre god kvalitet av dataene. En grunn er at små kommuner har ikke samme mulighet som store kommuner til å rekruttere den spesialiserte kompetansen som nødvendig kvalitetssikring av dataene krever.

Kanskje kan det være lurt å utvikle en støtte til små kommuner for at rapporteringen skal ha den nødvendige kvaliteten. Støtten kunne også omfattet bruken av kvantitative styringsindikatorer. Det er lettere å bli motivert for korrekt rapportering når man skjønner at den kan være viktig for planlegging av tilbudet.

At annet eksempel er at kommunen har manglet kompetanse på stedsutvikling, som blant annet fordrer kompetanse på fysisk utforming og om utforming av kommuneplaner og reguleringsplaner. Også her kan en av grunnene være at kommunen er for liten til å rekruttere den den nødvendige spesialiserte kompetansen. Det henger også sammen med at små kommuner relativt sjelden har bruk for kompetansen, slik at det blir heller ikke er så gode muligheter til å opparbeide erfaring på området.

I Engerdal er utfordringen løst ved å ansette en ekstern prosjektleder for en avgrenset tidsperiode og ved å kjøpe kompetanse fra private arkitektkontorer.

⁷ Menon (2022): *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*

Betydningen av å komme fra ord til tall

Planleggingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer kan i mange kommuner være preget av planer som er rike på ord, men hvor det ikke er gjort forsøk på tallfeste verken dagens botilbudet eller hvordan kapasiteten skal utvides i årene som kommer.

I Engerdal har det vært foretatt en kartlegging av alle kommunale utleieboliger og en fremskrivning av tilbudet basert på den demografiske utviklingen. Her ble det gitt anbefalinger om bygging av aldersvennlige boliger som eldre selv kan ta ansvar for, slik at behovet for kommunale boliger kan bli redusert.

Dette faktagrunnlaget er et grunnlag utviklingen av sykehjem og kommunale utleieboliger for eldre på Drevsjø og i Engerdal sentrum. I den boligpolitiske planen blir det pekt på at det er behov for flere sentrumsnære boliger, blant annet med henvisning til innbyggerundersøkelsen som er foretatt.

Det har tidligere vært sagt i Engerdal at kvantifiseringen av det fremtidige behovet kan bidra til at utbyggere i større grad er villige til å ta risikoen en utbygging innebærer. For fremskrivningen viser en økning av behovet for boliger til eldre helt frem til 2050 for Engerdal og de andre kommunene i nettverket. Vi vet ikke fremskrivningen for Engerdal i praksis har hatt en slik effekt.