



Boligpolitiske virkemidler som bidrar til utvikling av aldersvennlige boliger, bomiljøer og bærekraftige helse og omsorgstjenester i distriktskommuner

NOTAT 2023

DISTRIKTSSENTERET

OPPDRAGSGIVER: Distriktssenteret

RAPPORTNUMMER: R1021064-01

RAPPORTENS TITTEL: Boligpolitiske virkemidler som bidrar til utvikling av aldersvennlige boliger, bomiljøer og bærekraftige helse- og omsorgstjenester i distriktskommuner

ANSVARLIG KONSULENT: Lisbet Kjørnksen

KVALITETSSIKRET AV: Rune Holbæk

FOTOGRAFI I RAPPORT: Ulstein kommune, «5 minutters byen»

DATO: 22.06.2023

Forord

Dette notatet oppsummerer Agenda Kaupangs anbefalinger for boligutvikling for eldre og sammenhengen mellom boligpolitiske virkemidler og en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste i kommunene. Anbefalingene er basert på erfaringene vi har fra oppdrag i mange kommuner de siste årene, Områdegjennomgangen for Finansdepartementet av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre i 2021–2022 i samarbeid med NOVA, NIBR og Oslo Economics, samt arbeidet i læringsnettverket for utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommuner i regi av Distriktssenteret og Husbanken.

I dette notatet har vi spesielt fokusert på anbefalinger som også hensyntar distriktskommunenes særlige utfordringer. Dokumentet peker også på flere anbefalinger rettet mot kommunene for å sikre utvikling av fremtidsrettede og bærekraftige helse- og omsorgstjenester, og hvordan disse er koblet til utvikling av en helhetlig boligpolitikk.

Dokumentasjonen står for Agenda Kaupang sin regning. Det gjør også eventuelle feil som ikke har blitt rettet opp. I Agenda Kaupang er arbeidet med notatet utført av Lisbet Kjøniksen og Rune Holbæk. Distriktssenteret og Husbanken har vært sentrale faglige bidragsytere og sparringspartnere under utarbeidelsen. Vi takker for konstruktivt og godt samarbeid.

15. februar 2023, Skøyen

Agenda Kaupang AS

Innhold

1	Bakgrunn og formål.....	4
2	Utfordringsbildet.....	5
2.1	<i>Felles utfordringsbilde i kommunesektoren</i>	<i>5</i>
2.2	<i>Hva er de spesielle utfordringene i distriktskommunene?</i>	<i>6</i>
2.3	<i>Den helhetlige innsatstrappen og boligtrappen som strategisk rammeverk for utvikling av bærekraftige helse- og omsorgstjenester.....</i>	<i>7</i>
3	Overordnede anbefalinger og tiltak både til stat og kommuner	8
3.1	<i>Utdyping av anbefalingene.....</i>	<i>11</i>
3.2	<i>Anbefalinger og tiltak rettet mot kommunene</i>	<i>15</i>
3.3	<i>Effekten av tiltakene i distriktskommuner og kommuner uten utbyggingspress</i>	<i>18</i>

1 Bakgrunn og formål

Norske kommuner er på vei inn i større befolkningsendringer med fallende barnekull og økende andel eldre. I mange distriktskommuner forsterkes dette bildet av fraflytting. Mangel på helsepersonell er også en tiltagende utfordringer for norske kommuner. For fortsatt å kunne opprettholde gode velferdstilbud og finne nye løsninger for tjenestetilbudene, må kommunene planlegge, omstille og drive innovasjon. Helhetlig boligpolitikk og boligutvikling er et strategisk utviklingsmål for mange kommuner for å møte utfordringene.

Distriktskommunene har særskilte utfordringer med høyere bruk av helse- og omsorgstjenester, inkludert høyere bruk av sykehjem. Distriktskommunene har også en eldre befolkning og eldre og mer ensidig boligmasse.

Det er et nasjonalt mål at eldre skal kunne bo hjemme lengst mulig. Skal dette kunne la seg gjennomføre, trenger kommunene en helhetlig boligpolitikk og formålstjenlige virkemidler. Agenda Kaupang har jobbet med en rekke kommuner for å utvikle bærekraftige helse- og omsorgstjenester og løsninger for boligutvikling og boliger med mulighet for døgntjenester, og har gjennom oppdragene utviklet praksisnær kunnskap som kan være til nytte både på overordnet strategisk nivå og på operativt nivå ved konkrete tiltak og innsatser. Vår erfaring er at kommuner som inntar en aktiv boligpolitisk rolle, blant annet planlegger en helhetlig boligtrapp med differensierte boligtilbud for å unngå en for kraftig vekst i behovet for sykehjemsplasser, og ser boligutviklingen i sammenheng med proaktive helse- og omsorgstjenester.

Arbeidet handler om å utvikle verktøy, virkemidler, planer for strategisk boligutvikling, nye boformer og innovative boligløsninger i kommunene. Noen eksempler på dette er blant annet helhetlig innsatstrapp og boligtrapp, proaktive tjenesteforløp, nærmiljøkartlegging og stedsanalyse i «5-minutters tettsteder», samt kartlegging av Eldres boligpreferanser og anbefalinger for en helhetlig kommunal boligpolitikk.

I tillegg har Agenda Kaupang jobbet på oppdrag for Husbanken og Distriktsenteret om aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommuner og for Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet sammen med NIBR, NOVA og Oslo Economics om en områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre.

Formålet med dette notatet er å vise aktuelle boligpolitiske virkemidler som bidrar til planlegging og til å fremme utbygging av aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommuner, samt vise til verktøy og virkemidler for utvikling av fremtidsrettede helse- og omsorgstjenester. Med utgangspunkt i vårt arbeid med boligpolitikk og helse- og omsorgstjenestene i kommunene, har vi utarbeidet dette faglige notatet som en oppsummering av våre erfaringer frem til nå. Vi ønsker at notatet kan være til inspirasjon og nytte i utviklingen av en helhetlig boligpolitikk, planlegging og bygging av aldersvennlige boliger og mer bærekraftige helse- og omsorgstjenester i kommunene.

2 Utfordringsbildet

Befolkningsprognoser viser at andelen eldre over 67 år vil øke sterkt i årene frem mot 2050, og utviklingen vil særlig treffe de mindre kommunene. Kommunene vil bli utfordret på kapasitet og mangel på helsepersonell. Det er et mål i den nasjonale helse- og omsorgspolitikken at flere eldre skal bo hjemme så lenge som mulig. Dagens boligmasse er lite tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne, og mange eldre vil ha behov for bedre tilgjengelige boløsninger med hensyn til selvstendighet og aktiv samfunnsdeltakelse.

Kapasitet og kvalitet i distriktskommuner blir særlig utfordret også som følge av et spredtbygd bosettingsmønster. Boligene må ha en tilpasset funksjonalitet og lokalisering som er tilrettelagt for funksjonsnedsettelse og mobilitetsvansker. I distriktskommuner vil denne utfordringen være ekstra tydelig på grunn av at utbyggingsprosjekter kan gi en høyere risiko for utbyggere og risikabelt med tanke på boligprisfall for kjøperne. Mange distriktskommuner har såkalte «tynne boligmarkeder» som kjennetegnes ved at de har liten omsetningsaktivitet, lite boligbygging og et ensidig boligtilbud. Det er også liten koordinering av og sammenheng mellom den generelle boligpolitikken, arealplanleggingen, stedsutvikling og helse- og omsorgstjenestene.

2.1 Felles utfordringsbilde i kommunesektoren

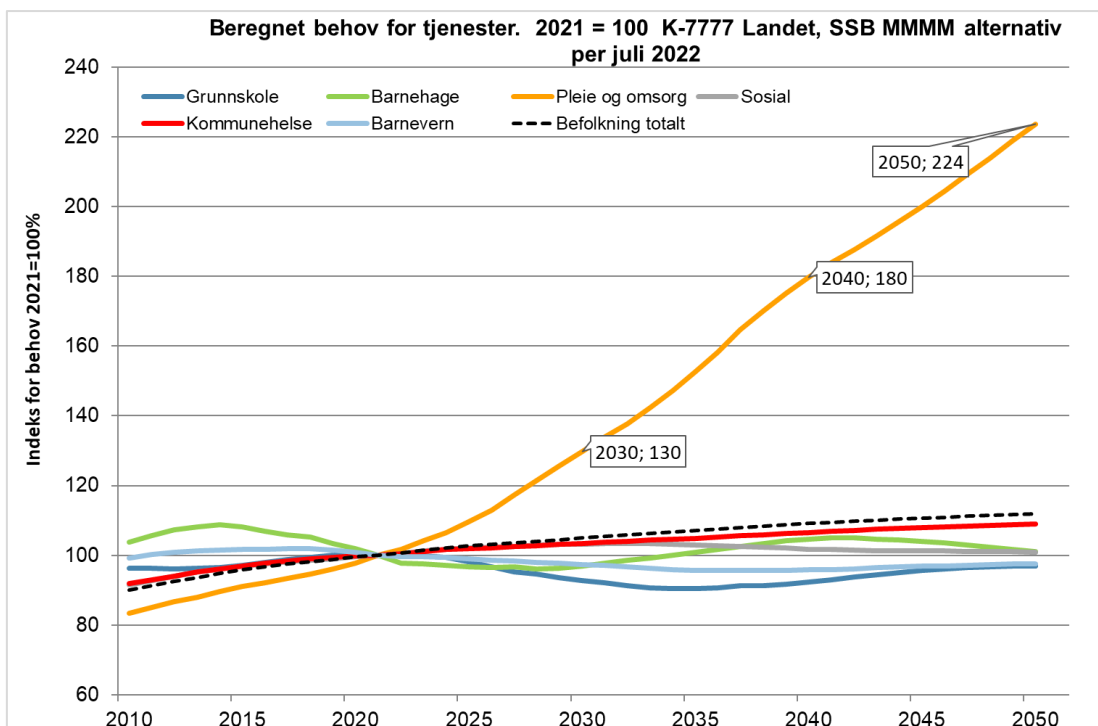
Ca. 143 milliarder kroner gikk til helse- og omsorgstjenestene i kommunene i 2021. Dette utgjorde ca. 26 500 kroner per innbygger og ca. 40% av kommunesektorens totale netto driftsutgifter som vist i tabellen nedenfor. For kommuner i sentralitetsgruppe 5 og 6 brukes 23,7 milliarder kroner (2022) til helse- og omsorgstjenestene i kommunene. Dette utgjorde 18 prosent av landstotalen.

Tabell 1 Kilde: Agenda Kaupang basert på KOSTRA tabell 12367 for 2021: Detaljerte regnskapstill driftsregnskapet. Innbyggertallet per 31.12.2021 er på 5 391 369

Tjeneste	Netto driftsutgifter	Netto driftsutgifter per innbygger	Andel
Administrasjon	29,1	5 399	8,1 %
Barnehage	52,6	9 763	14,7 %
Barnevern	12,1	2 242	3,4 %
Bolig	1,7	311	0,5 %
Brann	5,1	952	1,4 %
Grunnskole	84,1	15 605	23,5 %
Helse	24,4	4 530	6,8 %
Kirke	3,4	631	1,0 %
Kultur	15,7	2 914	4,4 %
Landbruk	0,6	118	0,2 %
Næring	0,4	67	0,1 %
Plan- og byggesak	5,0	933	1,4 %
Pleie og omsorg	118,5	21 987	33,1 %
Samferdsel	6,5	1 214	1,8 %
Sosial	19,6	3 631	5,5 %
Sum	358,2	66 442	100 %

Behovet for pleie- og omsorgstjenester vil være mer enn dobbelt så høyt i 2050 som i dag dersom vi fortsetter som i dag (ref. figur1). Behovet for pleie- og omsorgstjenester øker allerede fra 2023 og analysene viser ca. 30 prosent vekst i behovet allerede i 2030 dersom vi ikke endrer praksis. Utfordringsbildet nasjonalt vil kreve nye arbeidsformer både i forhold til utvikling av «fag, folk og penger».

Figuren nedenfor viser beregnet behov for tjenester basert på en videreføring av dagens praksis. Denne veksten er det ikke realistisk og bærekraftig å planlegge ut ifra. Dermed er det et felles utfordringsbilde i alle norske kommuner å se på hvordan ta hensyn til forventet vekst i behov og «vokse enda smartere» framover.



Figur 1 Agenda Kaupangs analyse av beregnet behov for tjenester basert på demografikomponenten i statens inntektssystem og MMMM-alternativet til SSB, juli 2022

Ti utfordringer for at flere eldre skal klare å bli hjemme lengst mulig



Figur 2 Ti utfordringer for at flere eldre skal klare å bli hjemme lengst mulig

2.2 Hva er de spesielle utfordringene i distriktskommunene?

Distriktskommuner har andre utfordringer for boligutviklingen enn kommuner i mer sentrale strøk som i større grad nyter godt av mer velfungerende boligmarkeder. Samtidig er det også forskjeller og ulike utfordringer blant distriktskommunene.

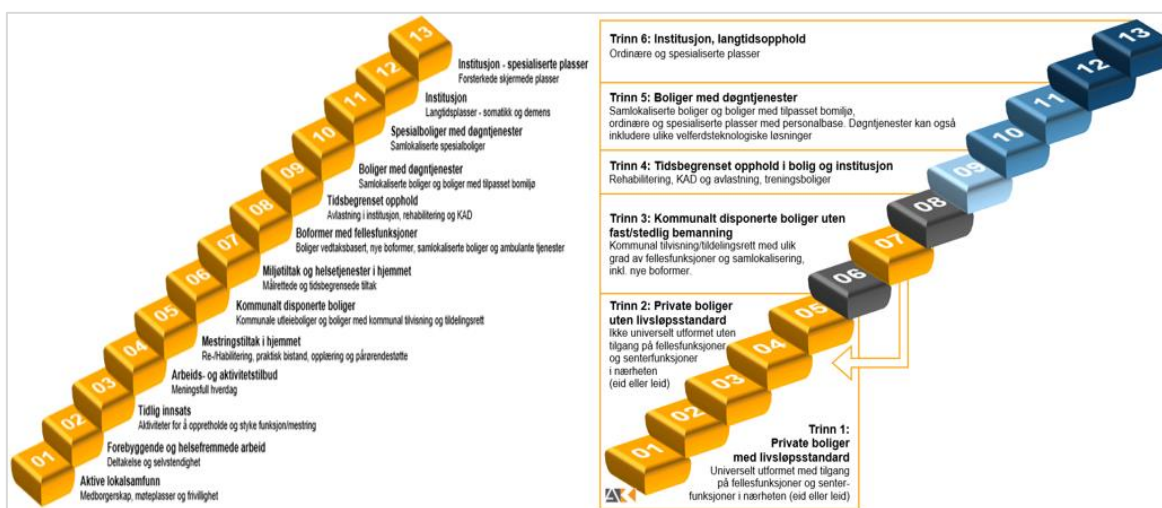
Mange distriktskommuner har en større andel eldre innbyggere som bor i kommunale utleieboliger og på sykehjem, høye kommunale inntekter og høye utgifter til og høyere forbruk av pleie- og omsorgstjenestene, høy risiko for tap ved å bygge nytt (både for utbyggere og privatpersoner), eldre med problemer med å finansiere eventuell ny bolig ved ønske om flytting mer sentralt og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging og aktivt utviklingsarbeid.

Mange eldre på de to øverste trinnene i boligtrappen (kap. 2.3) er trolig et resultat av utfordringer knyttet til boligmarkedet, økonomiske incentiver som driver kostnadskrevenne tjenester, spredt bebyggelse og kommunens evne til å håndtere utfordringene. De eldres økonomi og reelle valgmuligheter antas også å ha betydning for kommunens omsorgsprofil.

Det er trolig distriktskommuner som har størst potensial for å redusere utgiftene til pleie- og omsorgstjenestene ved å utvikle en mer helhetlig boligpolitikk for eldre innbyggere. Grunner til dette er blant annet at det ligger et uforløst potensial i å se boligpolitikken og eldrepolitikken i større sammenheng, og der boligutvikling og aldersvennlige boliger og bomiljøer er en del av løsningen. Våre forslag til virkemidler og anbefalinger er utformet med sikte på at disse kommunene skal løse krevende utfordringer i dårlig fungerende boligmarked.

2.3 Den helhetlige innsatstrappen og boligtrappen som strategisk rammeverk for utvikling av bærekraftige helse- og omsorgstjenester

Kommunen må i større grad se tjenester og boligutvikling i sammenheng. Boligpolitikk er et sentralt virkemiddel og verktøy i planleggingen av helse- og omsorgstjenestene og boligbehovet framover.



Figur 3 Innsatstrappen og boligtrappen, metodikk utviklet av Agenda Kaupang og pilotert i Asker kommune

I figuren over viser vi sammenhengen mellom den helhetlige innsatstrappen og boligtrappen i seks trinn med ulike kjennetegn og en tydeliggjøring av hvor innbyggerne bor når de mottar tjenester på de ulike trinnene i innsatstrappen. Figuren viser også hvordan boligutvikling og planleggingen av helse- og omsorgstjenestene bør sees i sammenheng og koordineres.

Et viktig fundament for å sikre bærekraftige helse- og omsorgstjenester, er å sikre en helhetlig boligpolitikk med tilstrekkelige, gode og fleksible boligløsninger på alle nivåer i den helhetlige boligtrappen. På denne måten vil kommunen kunne legge til rette for at flere innbyggere kan ta gode boligvalg og ta ansvar for å eie eller leie egen bolig gjennom hele livet.

3 Overordnede anbefalinger og tiltak både til stat og kommuner

Å realisere en omstilling der eldre bor i egne hjem i lokale sentre langt inn i alderdommen innebærer at helse- og omsorgstjenestene må organiseres på nye måter og koples til kommunenes stedsutvikling. Boliger og bomiljø tilpasset eldre må bli vedvarende premisser for stedsutvikling og planlegging generelt og i boligplanlegging og utvikling av omsorgstjenestene spesielt.

Våre erfaringer i kommunene, fra *Områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre* for Finansdepartementet og læringsnettverket for utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommuner på oppdrag fra Distriktsenteret og Husbanken er utgangspunktet for noen overordnede anbefalinger og tiltak vi har oppsummert i dette kapittelet. En samlet oversikt av våre anbefalinger er vist i tabellen under. Tabellen viser også hvilke problemer tiltakene er ment å løse og målsettingen med tiltakene.

Tabell 2 Agenda Kaupangs overordnede anbefalinger og tiltak til stat og kommuner

Tiltak	Problem som tiltaket skal bidra til å løse	Målsetting med tiltaket
1. Styrke kommunenes arbeid med samfunnsplanlegging rettet mot eldres boligsituasjon og omsorgsbehov: <i>Endre plan- og bygningsloven, styrke kompetansen i utdanningene og kommunene og styrket veiledning</i>	Det er allerede i dag mangel på egnede boliger, og det blir ikke bygget nok sentrumsnære aldersvennlige boliger. For svak kompetanse og kapasitet knyttet til samfunnsplanlegging for eldre Særskilte utfordringer ved utbygging av sentrumsområder, tapsrisiko og tynne boligmarkeder i distriktene	Styrke omfanget på nybygging av tilpassede boliger slik at eldre som vil endre sin boligsituasjon – og som av ulike grunner ikke ser at tilpasning av eksisterende bolig er en god (nok) løsning – faktisk har aktuelle boliger å flytte til Styrke kommunens kapasitet og kompetanse til samfunnsplanlegging for eldres fremtidige bosituasjon som premiss for planleggingen En mer samfunnsorientert utvikling av eldreomsorgen
2. Sikre aktiv boligbygging i sentrumsområder/senterområder tilpasset eldre med funksjonsnedsettelse: <i>Rekkefølgebestemmelser, rullerende infrastrukturfond, støtte til kommunalt tomtekjøp</i>		Bidra til at kommunene klarer å løse utfordringene som sentrumsutbygging krever, slik at det blir bygget nok attraktive aldersvennlige sentrumsnære boliger med mulighet for å utløse positive effekter som følger av en slik utvikling (se under)
3. Styrke de eldres boligtilpasning i eksisterende bolig: <i>Høyfrekvente hjelpemidler fra NAV til kommunene, adkomst til bolig fra NAV til Husbanken, økonomiske virkemidler for boligtilpasning mer til eldre</i>	Tilpasning av eksisterende boligmasse er for lite effektiv, og for lite rettet mot eldres egne ressurser og boligens egnethet og beliggenhet	Målet er å styrke effektiviteten i innsatsen for enkle personlige tilpasninger i eksisterende bolig og byggtekniske tilpasninger i eksisterende bolig gjennom organisatorisk samordning. Det langsiktige målet er å bidra til en mer permanent oppgradering av eksisterende boligtilpasning gjennom prioriteringer av bruk av disse virkemidlene.

<p>4 Tilskuddsordningene må i større grad ha insentiver som bidrar til å bygge aldersvennlige boliger og bomiljøer i «5-minutters tettstedene» i kommunene.</p> <p>Tiltaket er konkretisert ved:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Tilskudd til trygghetsboliger: <i>Tilskudd til borettslag og private aktører i sentralitetsklasse 5 og 6, følgeevaluering og avvikling etter 10 år</i> 	<p>Øremerket tilskudd med insentiver til å satse på de øverste trinnene i boligtrappen, uheldige bindinger på bruk av midler og bygg.</p> <p>Utfordringene med å bygge nok sentrumsnære aldersvennlige boliger er størst i distriktene.</p>	<p>Målsettingen er at kommunene skal utvikle godt sammensatte boligtrapper og innsatstrapper med mulighet til å gi den enkelte et tilbud som ikke er lenger opp i trappa enn nødvendig.</p> <p>Tilskuddsordningene må innrettes slik at kommunene kan vurdere hvor midlene gjør størst nytte, i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp og prinsippene for finansiering av kommunene. I kommunene er det behov for bygg som kan bli brukt fleksibelt av eldre med behov for ulike tjenester og ulikt omfang av bistand.</p> <p>Trygghetsboliger innebærer å etablere et botilbud for eldre som ikke har en egnet bolig, men som ikke trenger heldøgns omsorg. Det er også et mål om å gi mulighet for fysisk aktivitet og sosial deltakelse som gjør at eldre kan være lenger selvhjulpne.</p>
<p>5. Plankrav til alle kommuner: <i>Krav i loven om langsiktig plan for utvikling av kommunens bo- og tjenestetilbud og bygging av boliger på det private markedet.</i></p>	<p>Mangelfull kommunal kapasitet og kompetanse til å planlegge og utvikle gode tjenester for eldre og sikre bygging av egnede boliger for eldre</p> <p>Behov for langsiktig planlegging for kraftig økning av antall eldre</p>	<p>Bidra til at kommunene utvikler en helhetlig innsatstrapp, satser på proaktive forløp og at de aktivt arbeider for å styrke eldres mulighet og motivasjon til å ta ansvar for egen boligtilpasning. Det er også et mål at kommunene skal legge gode planer for utvidelse av gode boligløsninger for eldre i tråd med at veksten i antall eldre øker i tiårene som kommer. Planene må omfatte både boliger på det ordinære boligmarkedet og kommunale utleieboliger og sykehjem for vanskeligstilte eldre.</p>
<p>6. Samordning av pedagogiske virkemidler rettet mot eldre, kommuner og andre aktører: <i>Organisatorisk samordning av statens pedagogiske virkemidler rettet mot eldre, kommuner og andre aktører, som omfatter virkemidler rettet mot kommunen som tjenesteproducent (tjenester og bolig) og samfunnsutvikler (arealplanlegging)</i></p>	<p>Utviklingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer i staten og kommunene er preget av manglende</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ kobling mellom utviklingen av tjenester, boliger og arealer ▶ langsiktig tenkning ▶ evne til gjennomføring 	<p>Målsettingen er at aktørene skal oppleve at de pedagogiske virkemidler bidrar til helhetlige løsninger av utfordringene. Forslaget er etablering av en organisatorisk samordning av pedagogiske virkemidler rettet mot eldre, kommuner og andre aktører. Anbefalingen gjelder områder som organisering, roller og oppgaver, statistikk og oppfølging av kommuner med svake resultater. Tilbudet skal bestå av hensiktsmessig sammensetning av ulike typer virkemidler (informasjon, opplæring, statistikk og gjennomføring). Det skal være lett for de ulike aktørene å skaffe en oversikt over virkemidlene. Virkemidlene rettet mot kommuner skal omfatte både kommunen som tjenesteproducent og kommunen som samfunnsutvikler. Det skal etableres en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom ulike statlige aktører, slik at graden av overlapp blir redusert.</p>
<p>7. Bygdevekstavtaler som virkemiddel for større grad av behovsretting og skreddersøm i distriktkommunene</p> <p><i>Pilotordningen for bygdevekstavtaler utvides. Det åpnes for at midlene kan brukes på distriktkommuner i sentralitetsklasse 4 og 5 og som må ta et større entreprenøransvar i sin bolig- og næringsutvikling</i></p>	<p>De etablerte tilskuddsordningene er i liten grad tilpasset ulikhet i behov og for å møte distriktkommunenes særskilte behov.</p> <p>Bygdevekstavtalene kan bidra til:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ å utvikle nye boligtilbud ▶ fleksible løsninger ▶ mulighet til kombinasjonsløsninger ▶ se tilskudd i sammenheng 	<p>Målsettingen er at kommunene skal tilrettelegge for bygging av flere sentrumsnære aldersvennlige boliger innenfor en distriktkontekst. Kommunene skal gis anledning til å bruke tilskudd sammen med andre utviklingsmidler og i større grad tilpasset de lokale behovene som er i kommunen, samtidig som det må skje innenfor rammene føringer og hensyn som går utover kommunen. Bygdevekstavtaler muliggjør å se boligutvikling og næringsutvikling i sammenheng, slik at kommuner uten utbyggingspress kan følge opp et større entreprenøransvar. Vi foreslår at gi større kraft bak disse avtalene og styrke avtalene med økte økonomiske rammer enn det som i dag er rammene. En mulighet er en «incentivordning» der arbeidsplassvekst/næringsutvikling utløser statlig medfinansiering av boligbygging som kan piloteres i</p>

		<p>bygdevekstavtalene. Vi vil ikke tallfeste økningen, men erfaringsvis blir det for liten kraft bak slike ordninger grunnet relativt lave rammer som skal fordeles på mange.</p> <p>I disse avtalene er stat og kommunen avtaleparter.</p>
<p>8. Fylkeskommunens rolle som planfaglig rådgiver utvides</p> <p><i>Fylkeskommunen får utvidet ansvar og mandat til å styrke de kommunale fagmiljøene for planlegging og til å bistå kommunene med utviklingskapasitet og kompetanse.</i></p>	<p>For svak kompetanse og kapasitet knyttet til samfunnsplanlegging for eldre</p> <p>For liten oppmerksomhet om styrings- og utviklingspotensialet i kommunal planlegging</p> <p>Behovet for en tettere kobling mellom regional planstrategi, regionalt planarbeid og den kommunale planleggingen.</p>	<p>Økt oppmerksomhet og utvidet rådgivning om styrings- og utviklingspotensialet som ligger i kommunal planlegging. Fylkeskommunen kan også, gjennom sitt samordningsoppdrag, bidra til å mobilisere andre aktører som gjør at kommunene styrker sitt arbeid med samfunnsplanlegging, styrker kompetanse og kapasitet og øker utbyggingen av aldersvennlige boliger og utvikling av aldersvennlige lokalsamfunn/bomiljø. Fylkeskommunen kan på denne måten bli en langsiktig utviklingspartner for kommunene.</p> <p>Regional planstrategi og det regionale planarbeidet må inkludere både by og omland. Den regionale planleggingen kan benyttes til å samle flere kommuner rundt likelydende boligpolitiske utfordringer og gi større kraft til felles innsatser. Dette kan gjøre prosjektene mer attraktive for utbyggere og bidra til at kommunene får realisert mer av utbyggingen.</p>
<p>9. Styrke interkommunalt plansamarbeid for boligutviklingen i distriktkommunene</p>	<p>Mange av distriktkommunene har kapasitets- og kompetanseproblemer. I tillegg kan små kommuner ha et svakt grunnlag for private utbyggingsinitiativ</p>	<p>Samarbeid mellom flere kommuner og samordning mot private aktører vil bidra til å redusere risiko i prosjektene og utbyggingsgrunnlaget. Slikt samarbeid kan også avhjelpe kapasitets- og kompetansesamarbeid og sikre at kommunene løser oppgaven.</p>
<p>10. Tilskudd til forsøk med nye boligmodeller gjeninnføres og styrkes</p> <p><i>Det er behov for innovasjon i boligutviklingen i kommunene. Tilskudd til forsøk vil øke distriktkommunenes mulighet til i større grad å teste ut boligmodeller som er tilpasset distriktenes særskilte utfordringer.</i></p>	<p>Distriktkommuner har størst forbruk av helse- og omsorgstjenester og tjenester høyt opp i innsatstrappen (institusjon).</p> <p>Det bygges for få aldersvennlige boliger i tilknytning til senter- og servicefunksjoner i kommunen og eventuelt i nærhet til institusjon.</p>	<p>Målsettingen med tiltaket er at distriktkommunene i større grad utvikler og tester nye boligmodeller for å øke kunnskapen om hva som virker for å redusere behovet for ressurs- og kostnadskrevende helse- og omsorgstjenester.</p> <p>Tilskuddsordningen legger til rette for forsøk som bidrar til et større mangfold av boligtilbud til ulike grupper, og kan gis til kommuner, selskaper og andre med prosjekter der formålet er å utvikle og teste nye boligmodeller for målgrupper som trenger et mer individuelt tilpasset tilbud, herunder eldre.¹</p>
<p>11. Ordninger for sikring/fordeling av tapsrisiko ved bygging/kjøp av ny bolig i kommuner uten utbyggingspress</p> <p><i>Aktuelle ordninger kan være deleie og tilbakekjøpsgaranti</i></p>	<p>Lave boligpriser gir høy risiko for tap ved oppføring av nye boliger og medfører manglende utbygging, I tillegg vil mange ikke ha økonomi til å kjøpe nye boliger fordi markedsprisen på eksisterende bolig er lavere enn en ny tilgjengelig bolig.</p>	<p>Målet med ordningen er å ta ned/fordele risiko for tap ved nybygging/kjøp av ny bolig.</p> <p>Det etableres en ordning med deleie for å ta ned risiko i byggeprosjekter og ved kjøp av nye boliger og for at flere skal kunne kjøpe nye boliger gjennom deleie. Kjøper kan eie deler av en bolig sammen med utbygger/kommunen allerede fra første dag. I kommuner uten utbyggingspress kan kommunen være deleier sammen med kjøper. Kommunen gis mulighet til lån/tilskudd fra Husbanken og kjøpere uten egenkapital kan søke startlån som toppfinansiering. Tilbakekjøpsgaranti skal ta ned risiko for tap og skal gi boligeier en trygghet for at boligen kan selges.</p>

¹ Informasjon om tidligere tilskuddsordning hentet fra husbanken.no

11. Styrke transport og mobilitetstiltak	Lange avstander og mobilitetsutfordringer blant de eldre. Klima- og miljøkrav Mange distriktskommuner har dårlig utbygd kollektivtilbud og lite tilgjengelige alternative løsninger. Store deler av transporten er bilbasert.	Målsettingen med tiltaket er å styrke aldersvennlige transport og mobilitetstilbud som viktige forutsetninger for aldersvennlige bomiljøer og redusert behov for tjenester.
--	--	---

3.1 Utdyping av anbefalingene

I det følgende utdypes vi anbefalingene og forslagene til boligpolitiske virkemidler fra tabell 3 over.

Bygge flere aldersvennlige sentrumsnære boliger/boliger rundt senterfunksjoner

Vi anbefaler tiltak som kan bidra til å styrke kommunenes arbeid med samfunnsplanlegging rettet mot Eldres framtidige boligsituasjon og helse- og omsorgsbehov som premiss i planleggingen (tiltak 1). Anbefalingene dreier seg om å utvide formålsparagrafen i plan- og bygningsloven; ressursstøtte til koordinering av kommunenes boligplanlegging; systematisk kompetanseheving i helse- og omsorgsutdanningene og i planleggingsutdanningene; etablering av en struktur for kompetanseoverføring om bolig og samarbeid mellom kommuner; samt utvikling av statlige planretningslinjer og veiledningsmateriale om sentrums- og stedsutvikling for eldretilpassede lokalsamfunn og bomiljø. Denne anbefalingen inkluderer også å utvikle gode bomiljø- og nærmiljøkvaliteter som skal gjøre det godt å bo og gi god livskvalitet for dem som bor der.

Bidra til at kommunene klarer å løse utfordringene som boligbygging i sentrum innebærer (tiltak 2)

Tiltak 2 skal bidra til å sikre aktiv boligbygging i sentrumsområder tilpasset eldre med funksjonsnedsettelse, gjennom innsatser som både fremmer tilstrekkelig nybygging og sikrer riktig fysisk utforming. Anbefalingene er hensynssone-baserte rekkefølgebestemmelser i plan- og bygningsloven; et rullerende infrastrukturfond for å utarbeide universelt utformede offentlige rom/uterom i aktuelle (hensyns)soner; sikre informasjon til kommuner og utbyggere om løsninger som gir sømløse grensesnitt som er universelt utformet også på tvers av prosjektene i sentrumsområdene; statlig insitament for kommunalt tomtekjøp; og å innføre ny bestemmelse i reguleringsplan om disposisjonsformen på boligene. Bygging av egnede boliger på det ordinære boligmarkedet har positive effekter både for eldre, lokalsamfunnet og den kommunale økonomien.

Ansvaret for tiltak 1 og 2 tillegges i hovedsak staten, med juridiske, informative og økonomiske innsatser, innrettet slik at de gir kommunene det handlingsrommet de trenger og den bistanden som er nødvendig for å kunne ta dette handlingsrommet i bruk.

Styrke de Eldres boligtilpasning i egen bolig ved å gi kommunene et større ansvar for høyfrekvente hjelpemidler

Hjelpemidler er et viktig virkemiddel for å tilrettelegge for at flere eldre skal kunne bo hjemme lenger. Vår vurdering er at kommunene har god kompetanse på enkle hjelpemidler som blir brukt ofte, og vil kunne bruke hjelpemidler som strategisk viktige innsatser for boligtilpasning og utsatt behov for tjenester. De pedagogiske virkemidlene rettet mot kommunene vil ved behov kunne bli brukt til å styrke kommunenes evne til å ivareta det økte ansvaret på en god måte. Samordningen av disse virkemidlene vil kunne bidra til å styrke den statlige støtten til kommunene. Vår anbefaling er at kommunen får overført ansvaret for høyfrekvente hjelpemidler fra NAV (tiltak 3).

Tilskuddsordninger med incentiver til å prioritere utbygging av aldersvennlige boliger og bomiljøer i «5-minutters tettstedene» i kommunen

Tilskudd er en viktig del av utviklingskapasiteten for bolig- og institusjonsutbyggingen i kommunene. Hvordan staten har valgt å innrette tilskuddsordningene, påvirker kommunenes valg og prioriteringer. Det er derfor viktig at tilskuddsordningene er innrettet på en måte som gjør at kommunene kan gjøre fremtidsrettede og gode valg for den helhetlige boligpolitikken.

Målsettingen er at kommunene skal utvikle godt sammensatte boligtrapper og helhetlige innsatstrapper med mulighet til å gi den enkelte innbygger et tilbud som ikke er lenger opp i trappa enn nødvendig. Tilskuddsordningene må innrettes slik at kommunene kan vurdere hvor midlene gjør størst nytte, i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp og prinsippene for finansiering av kommunene. I kommunene er det behov for bygg som kan bli brukt fleksibelt av eldre med behov for ulike tjenester og ulikt omfang av bistand.

Tilskudd til trygghetsboliger

Vi anbefaler at det blir innført et investeringstilskudd til trygghetsboliger på 0,4 millioner kroner per bolig. Tilskuddet blir gitt til borettslag og private aktører i sentralitetsklasse 5 og 6. Forutsetningen er at tilskuddet ikke bryter med statsstøttereglene. En følgeevaluering dokumenterer effekter for de ulike aktørene. Ordningen med investeringstilskudd til trygghetsboliger blir avvirket etter 10 år.

Tilskuddet skal bidra til å styrke byggingen av sentrumsnære aldersvennlige boliger og bomiljøer på det ordinære boligmarkedet. Distriktskommuner mangler slike boliger, samtidig som det er mer krevende å stimulere byggingen av slike boliger i distriktene. Tiltaket må ses i sammenheng med en egen oppfølging av kommuner med svake resultater (del av tiltak 6), som vil være særlig rettet mot distriktskommuner.

Staten kan gjennom de pedagogiske virkemidlene oppmuntre til løsninger som kan bidra til gode resultater: Byggeprosjekter som kombinerer ulike behov (a), samarbeid på tvers av kommuner om kritisk kompetanse (b), og veilede kommunene i bruken av virkemidler fra Husbanken og andre statlige aktører.

Ordninger for å redusere og fordele risiko for tap

Høye materialkostnader ved nybygging og lave boligpriser ved salg av bolig medfører risiko for tap dersom boligeier ønsker å selge boligen. Et slikt faktum vanskeliggjør også utbyggings- og utforskningsmuligheter for nye aldersvennlige bokonsepter og boligløsninger. Ordninger for sikring av tap eller å ta ned risiko kan være en mulig vei å gå for å avhjelpe denne problemstillingen.

Deleie

Det finnes ordninger der boligkjøper kan kjøpe deler av boligen og utbygger eier den resterende delen. Deleie er en leie til eie-modell der personen eier dele av boligen fra første dag. Det er mulig å se for seg en modell der kjøper eier en del og utbygger eller kommunen eier den øvrige delen og at det kan være ulik grad av eierandel. Kombinert med startlån til boligkjøper og statlig tilskudd og/eller lån til kommunene for slike boliger, kan bidra til at en slik modell kan realiseres også i kommuner uten utbyggingspress.

Tilbakekjøpsgaranti

Flere distriktskommuner har allerede en praksis med ulike lokale virkemidler for å både øke attraktivitet, men også for å få fart i boligbyggingen. En kan se på måter å kompensere for markedssvakheter på ulikt vis. En måte er den praksisen de fleste kommuner som har tatt i bruk lokale økonomiske virkemidler allerede har med å subsidiere for eksempel tomter og infrastruktur, mens en annen måte å kompensere på, er å innføre en tilbakekjøpsgaranti der kommunen garanterer for et eventuelt tap dersom kjøper må selge boligen med tap. I en del kommuner kan

dette være et vel så viktig tiltak som å subsidiere med tomter, tilskudd til infrastruktur og lignende, siden en tilbakekjøpsgaranti vil gi boligeier en trygghet for at boligen kan selges. En rapport fra Samfunnsøkonomisk Analyse beskriver at et mulig tiltak kan være å utvikle et offentlig virkemiddel som gjør at utvalgte kommuner kan ta på seg kjøpsforpliktelse for nybygde hus innenfor en ramme. Kjøpsforpliktelsen kan for eksempel være at kommunen garanterer kjøp av huset innenfor en periode (f.eks. 10 år) med en garantert pris lik byggekostnader pluss generelle prisøkning på boliger i (eksempelvis i fylket). Ved eventuell fraflytting kan boligen så selges til bruktboligpris på det åpne boligmarkedet². Et slikt tiltak innebærer at kommunen må ta høyde for tap og krever et tapsfond som trolig er lite realistisk at kommunene kan utvikle, men som kan være aktuelt som et statlig tilskudd for utvalgte kommuner.

Plankrav for alle kommuner for å sikre sammenheng mellom tjenesteutvikling og bolig

Kommunene har grunnleggende utfordringer med å koordinere ressursene på tvers av sektorer. Sektorinndeling og spesialisering gjør det vanskelig å få til helhetlige løsninger. Plankravet må sikre samordning av planleggingen mellom sektorene i tråd med formålsbestemmelsen i plan og bygningsloven. Kommunene skal utarbeide en langsiktig plan for å håndtere forventet økning i antall eldre de nærmeste tiårene, med sikte på at eldre kan bli boende lengst mulig i egen bolig (tiltak 5). Planen skal omfatte utviklingen av kommunens bo- og tjenestetilbud og hvordan kommunen kan bidra til bygging av aldersvennlige boliger og bomiljøer på det ordinære boligmarkedet. Plankravet tas inn som en del av helse- og omsorgstjenesteloven eller forskriftene som følger loven. Statsforvalteren vil føre tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene om planlegging i henhold til loven.

Plankravet (tiltak 5) kan ses i sammenheng med tiltaket om å styrke kommunens rolle som samfunnsutvikler (tiltak 1). Plankravet gjelder imidlertid både kommunen som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Plankravet favner derfor videre enn tiltak 1.

Samordning av pedagogiske virkemidler

Samordningen av de pedagogiske virkemidlene (tiltak 6) skal bidra til å styrke den statlige støtten til gjennomføring. Plankravet (tiltak 5) skal bidra til at kommunene faktisk har en langsiktig plan for utvikling av et godt bo- og tjenestetilbud for eldre.

Det er allerede en mangel på aldersvennlige boliger og bomiljøer, særlig i distriktene. Den kraftige veksten i antall eldre gjør at det er behov for flere egnede boliger i alle kommuner. Slike boliger er et resultat av god arealplanlegging i kommunene, men kompetanse og kapasitet er varierende. Tiltakene vil kunne bidra til at kommunene i større grad lykkes med denne viktige oppgaven.

Bygging av nye boliger er en langsiktig prosess, og tiltakene vil gradvis få effekt. Veksten i antall eldre vil fortsette til 2060, slik at det er viktig å satse langsiktig.

Tiltakene skal bidra til å utløse positive effekter av sentrums- og tettstedsutvikling:

- ▶ Større andel aldersvennlige boliger i sentrumsnære områder
- ▶ Bedre mulighet for å utvikle aldersvennlige bomiljøer
- ▶ Effektivitet i helse- og omsorgstjenesten gjennom nærhet til base
- ▶ Økte muligheter for sosial deltakelse for eldre (mental og fysisk helse styrkes)
- ▶ Legge til rette for mer og bedre samarbeid med frivillige/lokalsamfunnet
- ▶ Bedre betingelser for å tilby et variert tilbud av både aktiviteter og helse- og omsorgstjenester

² Gyene M. m.fl; *Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft*. Rapport 35-2020 Samfunnsøkonomisk analyse AS (2020)

Styrket og samordnet statlig støtte til eldre, kommuner og andre aktører

Vi foreslår en organisatorisk samordning av statens pedagogiske virkemidler rettet mot eldre, kommuner og andre aktører (tiltak 6). Vår primære anbefaling er at Husbanken eller Helsedirektoratet får ansvaret for å samordne de pedagogiske virkemidlene. Vår sekundære anbefaling er at ansvaret for samordningen blir lagt til et nytt direktorat, som blir lagt under Helse- og omsorgsdepartementet eller Kommunal- og distriktsdepartementet. Vi anbefaler *ikke* en samordning av de pedagogiske virkemidlene innenfor dagens organisering. Grunnen er en risiko for at samordningen ikke blir kraftfull nok. Enheten får ansvar for å samordne arbeidet med å utvikle mer hensiktsmessig statistikk som grunnlag for kommunal og statlig styring. Det er blant annet nødvendig med mer detaljert statistikk på kommunalt og nasjonalt nivå om sammensetningen av boligtrappen og hvilke tjenester eldre får i ulike botilbud.

En samordning av de pedagogiske virkemidlene rettet mot eldre har to mulige gevinster. For det første kan det føre til at informasjonen i større grad når frem til eldre, som igjen gjør nødvendige tilpasninger av boligen til alderdommen. For det andre kan det hindre dobbeltarbeid og gi en mer effektiv statlig produksjon av informasjon rettet mot eldre. Samordningen omfatter pedagogiske virkemidler rettet mot kommunen som tjenesteproducent (tjenester og bolig) og samfunnsutvikler (arealplanlegging). Målet er å sette kommunene i stand til en helhetlig planlegging som omfatter begge disse rollene.

Det blir opprettet en egen ordning for oppfølging av kommuner med svake resultater, målt etter nærmere definerte kriterier. To mulige kriterier kan være et omfattende tilbud på de øverste trinnene i boligtrappa eller høye helse- og omsorgsutgifter. På den måten vil kommuner som sliter få støtte til en vellykket utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer. Plankravet (tiltak 5) vil kunne bidra til å avdekke hvilke kommuner som trenger slik oppfølging.

Tiltaket innebærer en økt samordning av de pedagogiske tiltakene rettet mot eldre og kommuner. Svakheten er at det kan oppstå nye behov for samordning. Det er nødvendig å ta stilling til hvilket behov for samordning som skal tillegges mest vekt. Vår anbefaling er å legge mest vekt på hensynet til de eldre og kommunen, som er de to aktørene som i praksis skal sørge for at det blir utviklet aldersvennlige boliger og bomiljøer. I de nærmeste tiårene er det spesielt viktig at disse to aktørene lykkes med sine oppgaver etter hvert som det blir flere eldre.

Bygdevekstavtaler for større behovsretting og skreddersøm i distriktskommunene

Regjeringen har opprettet en ny distriktpolitisk tilskuddsordning fra og med 2022.

Bygdevekstavtaler skal blant annet bidra til samordning av virkemidler og aktører innenfor eksisterende økonomiske rammer. Det er staten og kommunene i samarbeid som er hovedparter i avtalene. Midlene skal benyttes slik at kommunene kan forberede forslag til eventuell avtale med staten (fase 1). Dersom det inngås en avtale med staten, vil deltakende kommuner kunne søke om midler til gjennomføring av bygdevekstavtalene (fase 2 av prøveordningen). Tilskuddsordningen er en prøveordning som vil gå over tre år, med forbehold om Stortingets årlige budsjettvedtak³ En styrking av ordningen (tiltak 7) anbefales for å legge til rette for at kommunene får et større handlingsrom til å tilpasse anvendelsen av tilskudd til lokale forhold i kommunen, og se behov og løsninger i sammenheng. Målet er at distriktskommunene bidrar til bygging av flere aldersvennlige boliger, prøve ut nye boformer og boligløsninger og stimulere til utbygging i privat regi.

³ [Tilskuddsordning for utprøving av bygdevekstavtaler - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) (12.02.23)

Utvide fylkeskommunens rolle som planfaglig rådgiver

Fylkeskommunen har både en rolle som planmyndighet og som rådgiver i planleggingen i kommunene. Det kan være glidende overganger mellom rådgivning og myndighetsutøvelse i enkeltsakene. I dag er det variasjonen i hvordan kommunene og fylkeskommunen samhandler. Tiltaket innebærer et utvidet mandat og ansvar for fylkeskommunens rolle som planfaglig rådgiver med sikte på å bidra til kunnskaps- og kompetanseutvikling i kommunene og styrkede fagmiljøer i kommunal planlegging. En utvidet planfaglig rolle for fylkeskommunene vil også bidra til at kommunene får tilgang til en langsiktig utviklingspartner i planarbeidet og for kommunens samfunnsutvikling.

Styrke interkommunalt plansamarbeid for boligutviklingen i distriktskommunene

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om interkommunalt samarbeid som kan bidra til at distriktskommuner med tynne boligmarkeder kan samarbeide om planleggingen på tvers av kommunegrensene for å bedre forutsetningene for bygging av aldersvennlige boliger. Dette kan vise et større utbyggingsbehov og redusere risikoen i prosjektene, og dermed vekke interessen hos utbyggere. Fylkeskommunen kan ha en rolle i å igangsette slikt samarbeid som gjennomføring av regional planstrategi⁴ Anbefalingen innebærer at kommunene går sammen om planlegging og bygging av aldersvennlige boliger (tiltak 9) der dette er hensiktsmessig for å løse oppgaven.

Gjeninnføre tilskuddet til forsøk med nye boligmodeller

Husbanken har tidligere forvaltet en tilskuddsordning for forsøk med nye boligmodeller. Ordningen er avviklet fra og med 2023. Tilskuddets formål var å bidra til utprøving av nye boligmodeller for vanskeligstilte på boligmarkedet med særskilte boligbehov, og legge til rette for forsøk som bidrar til et større mangfold av botilbud. Distriktskommuner har behov for å utvikle dette i mindre skala enn mer sentralt beliggende kommuner. Å kunne utforske og teste ut nye løsninger, uten at kommunen bærer alle investeringskostnadene og hele risikoen, vil kunne fremme bygging av de nye botilbudene også i distriktskommunene.

3.2 Anbefalinger og tiltak rettet mot kommunene

En vesentlig side ved å utvikle fremtidsrettede helse- og omsorgstjenester, er å utvikle konsepter som løser flere samfunnsutfordringer og stimulerer til tjenesteutvikling på tvers av kommunens tradisjonelle sektorinndeling.

Anbefalt lokalisering av boligtilbud i de ulike boligtrinnene i boligtrappen

I tabellen nedenfor beskriver vi våre anbefalinger til sentrale kjennetegn ved de ulike trinnene i boligtrappen for å sikre en helhetlig boligpolitikk inkludert anbefalt lokalisering i lokalsenter eller nærsenter og krav til fellesfunksjoner i bygget og i nrområdet.

Tabell 3 Agenda Kaupangs anbefaling til lokalisering av de ulike boligtrinnene i boligtrappen

Boligtrapp trinn i helhetlig innsatstrapp)	Anbefalt lokalisering	Fellesfunksjoner i bygget og i nrområdet
Trinn 6 Institusjon, langtidsopphold (trinn 12 og 13)	Lokalsenter/tettsted med god evne til rekruttering, enkel logistikk for nærstående	Fellesfunksjoner i kommunal regi i bygget
Trinn 5 Boliger med døgn tjenester (trinn 10 og 11)	Lokalsenter/tettsted med god evne til rekruttering	Fellesfunksjoner i privat eller kommunal regi i bygget Krav til private utbyggere om fellesfunksjoner i bygget

⁴ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan -og bygningsloven) § 9-1

Trinn 4 Tidsbegrenset opphold i bolig og institusjon (trinn 9)	Lokalsenter/tettsted med «helseknutepunkt» og hjelpemiddelformidling, god evne til rekruttering, enkel logistikk for nærstående	Fellesfunksjoner i kommunal regi i bygget
Trinn 3 Kommunalt disponerte boliger uten fast/stedlig bemanning (trinn 6 og 8)	Lokalsenter/tettsted og nærsenter med omfattende felles- og servicefunksjoner	Krav om sentrale fellesfunksjoner i privat eller kommunal regi i nærheten av boligene («5-minutters tettstedet») eller i boligkonseptet (nye sosiale boformer)
Trinn 2 Private boliger uten livsløpsstandard (trinn 1–5 og trinn 7)	Lokalsenter/tettsted og nærsenter med nødvendige felles- og servicefunksjoner	Ikke universelt utformet, uten tilgang på fellesfunksjoner og senterfunksjoner i nærheten Ingen særskilte krav til utbyggere om fellesfunksjoner i nærheten eller i boligen
Trinn 1 Private boliger med livsløpsstandard (trinn 1–5 og trinn 7)	Lokalsenter/tettsted og nærsenter med nødvendige felles- og servicefunksjoner <i>«5-minutters tettstedet» med sosiale og kulturelle møteplasser, butikker, kafeer og andre funksjoner i nærsenter og lokalsenter</i>	Universelt utformet med tilgang på fellesfunksjoner og senterfunksjoner i nærheten Krav til utbyggere om fellesfunksjoner i nærheten eller i boligkonseptet

Personas og proaktive forløp i utvikling av bærekraftige helse- og omsorgstjenester

Personas er en arbeidsmetode der aktørene inntar innbyggernes perspektiv. Dette bidrar til tydeligere brukerorientering, samt at innbyggerens behov kommer tydeligere frem.

Vi har brukt tre såkalte «personas» til å belyse utgifter og årsverksinnsats for tre stiliserte, men gjenkjennelige helseforløp i alderdommen. De viser typiske forløp for eldre med fysiske, kognitive (psykiske), og helsemessige og sosiale utfordringer. I beskrivelsen av de tre ulike historiene har vi lagt hovedvekten på hvilke boligvalg innbyggeren gjør og beregnet effekten av de ulike valgene de tar.

Tidlige- og framtidrettede valg har vi valgt å omtale som proaktive forløp. I de proaktive forløpene har vi lagt vekt på at kommunen tilrettelegger og styrker innbyggeren for at de selv kan ta gode og framtidrettede boligvalg og styrke evnen til å leve gode selvstendige liv. Dette kan skje gjennom informasjonssider som «planleggelitt.no», aktiv boligrådgivning, forebyggende hjemmebesøk mv. Et svakere framoverskuende perspektiv i boligtilpasninger i eksisterende bolig og at boligtilpasninger først skjer i etterkant av et oppstått behov refererer vi derimot til som reaktivt og en reaktiv tilpasning og forløp. Normalforløpet er laget som en referansebane og beskriver det vi antar er et typisk forløp i norske kommuner.

For de tre «personasene» er det i tabellen under synliggjort de økonomiske og personellmessige konsekvensene ved normale, proaktive og reaktive forløp. Det er også illustrert hvilke mulige investeringer personasene gjør knyttet til tilpasning av bolig, flytting fra eksisterende bolig og investering i ny bolig. Beregningene illustrerer at det er store forskjeller i utgiftene for de ulike forløpene. Tallfestingen er basert på dialog med ansatte i noen kommuner med bred erfaring i saksbehandling og tildeling av helse- og omsorgstjenester. Beregningene må derfor ses på mer som en illustrasjon enn som eksakte anslag.

Tabell 4 Oppsummering av investeringer (millioner kroner), kostnader og årsverk for de tre «personasene»

Alder	Investering			Netto kostnad for kommunen			Årsverksinnsats		
	Normalforløp	Proaktivt forløp	Reaktivt forløp	Normalforløp	Proaktivt forløp	Reaktivt forløp	Normalforløp	Proaktivt forløp	Reaktivt forløp
Fysiske utfordringer (Hjørdis)									
Sum mill. kroner	-	0,3	-	3,3	2,0	4,5			
Sum i årsverk							4,77	2,75	6,44
Endring mot normalforløp					-39 %	35 %		-42 %	35 %
Kognitive utfordringer (Johs)									
Sum mill. kroner	-	0,1	-	5,0	3,2	7,6			
Sum i timer							10 709	4 226	18 235
Sum i årsverk							6,70	2,65	11,41
Endring mot normalforløp					-36 %	52 %		-61 %	70 %
Helsemessige utfordringer (Gerd)									
Sum mill. kroner	-	2,5	-	5,6	4,2	8,7			
Sum i årsverk							8,20	5,82	11,53
Endring mot normalforløp					-25 %	54 %		-29 %	41 %

Resultatet av beregningene viser at reaktive forløp har utgifter som ligger mellom 35 og 54 prosent høyere enn normalforløpet. Utgiftene til proaktive forløp ligger mellom 25 og 39 prosent lavere enn normalforløpet. Proaktive forløp bidrar også i betydelig grad til reduksjon av antall årsverk som blir brukt. Muligheten for et proaktivt forløp blir påvirket av at innbyggerne selv tar gode og aktive boligvalg og gjør nødvendige investeringer tidlig nok i forløpet:

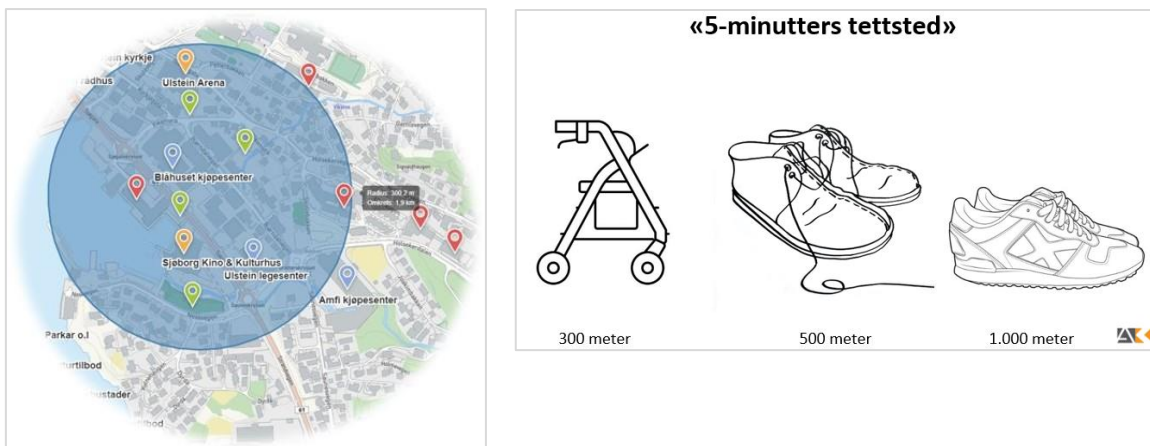
- ▶ *Fysiske utfordringer:* Personasen tilpasser først egen bolig selv med en investering på 200 000 kr. Åtte år senere tar hun selv initiativ til å selge boligen og flytte til ny egnet borettslagsleilighet sentralt i kommunen med nærhet til kommunale tjenester, flyttekostnad 50 000 kr.
- ▶ *Kognitive utfordringer:* Personasen flytter med familiens hjelp til et privat bokollektiv særskilt tilrettelagt for personer med demens. Han flytter tilstrekkelig tidlig i forløpet, slik at han fortsatt kan nyttiggjøre seg fellesskapsfunksjonene i bokollektivet. Her betaler han husleie som finansieres av husleien han får for å leie ut sin egen bolig. Kostnadene til flytting og utleie på 100 000 kr dekkes av personasen selv.
- ▶ *Helsemessige og sosiale utfordringer:* I boligveilederen i kommunen forteller personasen om et prosjekt som ligger sentralt i kommunen med de fleste fasiliteter i nærheten. Der har kommunen «utpekingsrett» på noen av de nye leilighetene og vil prioritere henne. Med utleie av kårboligen, supplerende bostøtte og startlån (2,5 millioner kroner) evner hun å kjøpe leiligheten selv. Hun holder seg aktiv i nærmiljøet og har nærhet til de kommunale tjenestene det er behov for.

Eldre som tilpasser egen bolig eller flytter bidrar altså til mer proaktive forløp. Proaktive forløp er også avhengig av at det lokale boligmarkedet tilbyr egnede boliger. Statlige og/eller kommunale virkemidler rettet mot at eldre ruster opp egen bolig eller flytter bidrar også til proaktive forløp. En godt dimensjonert og helhetlig innsatstrapp med vekt på de lavere trinnene vil også kunne bidra positivt. Staten har gjennom bruk av pedagogiske virkemidler mulighet til å påvirke kommunene til å utvikle innsatstrappen på en god måte.

Nærmiljøkartlegging og 5-minutters tettstedet

Gode nærmiljøer er viktig for trivsel, tilhørighet og helse. I en nærmiljøkartlegging, registreres og visualiseres ulike lokalmiljøkvaliteter, gjerne i et kart over kommunen, se figuren under fra Ulstein. Nærmiljøkartleggingen benyttes til å plassere og styrke steds-kvaliteter slik at innbyggere i sterkere grad kan evne å klare seg selv i egen bolig. Et «5-minutters tettsted» er en betegnelse på fremtidens steds- og senterutvikling, og betyr nærhet mellom boliger, arbeidsplasser og daglige gjøremål; alt innenfor 5 minutters gangavstand fra der innbyggerne bor.

I begrepet tenker vi at ulike aldersgrupper og innbyggere har ulik rekkevidde innenfor 5-minutters gangavstand. For eldre med rullator mener vi at 300 meter på flat mark er rekkevidden. For de fleste andre innbyggere er 500 meter rekkevidden og for de aller sprekeste 1 km (jf. illustrasjonen under).



Figur 4 Illustrasjon av «5-minutters tettstedet» etter modell fra Agenda Kaupang og planavdelingen i Ulstein

3.3 Effekten av tiltakene i distriktskommuner og kommuner uten utbyggingspress

Våre forslag til overordnede anbefalinger og tiltak er til dels utformet med sikte på at de skal ha effekt i kommuner med ulik grad av utbyggingspress. I dette avsnittet ser vi nærmere på hva problemet er i kommuner uten utbyggingspress og hvordan tiltakene vil virke i disse kommunene. Slike kommuner vil i stor grad befinne seg i distriktene i sentralitetsklasse 5 og 6.

Begrepene «tynne» og «tykke» markeder blir av og til brukt for å karakterisere markeder med ulike kjennetegn. Et tynt marked er der det er få transaksjoner og dermed vanskelig å sette «riktig» pris på et objekt eller en vare. Tykke markeder er motsatt: mange transaksjoner og lettere å vite hva som er «markedspris». Det er ikke først og fremst markedspris som er viktig i disse områdene, det er for det første mangel på kjøpere og for det andre store forskjeller i prisene i boliger utenfor sentrum. Det er grunnen til at vi heller drøfter situasjonen i kommuner med og uten utbyggingspress.

Hva er problemet?

Vi gir her en kort oppsummering av noen hovedproblemer i distriktskommuner/kommuner uten utbyggingspress:

- ▶ *Mange eldre i kommunale utleieboliger og sykehjem.* Kommunene har en høy andel eldre over 80 år i boliger med døgnomsorg eller på sykehjem. Det ser ut til at kommunene i liten grad lykkes med å bygge ut lavere trinn i boligtrappen
- ▶ *Høye utgifter til pleie og omsorg.* Mange av kommunene har høyere driftsutgifter enn det som er vanlig i andre kommuner.
- ▶ *Risikoen for tap ved bygging er større* For utbyggere innebærer byggingen av boliger en risiko for at boligene ikke blir solgt, og at utbyggingen kan medføre et økonomisk tap. En rapport viser at dette spesielt er et hinder i prosjekter der det er flere enn tre boliger⁵. I distriktene er

⁵ Borge, L.-E. m.fl. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport. (SØF-rapport nr. 01/17)*. Senter for økonomisk forskning

det en utfordring at det er mangel på utbyggere som vil ta denne risikoen, og at det derfor ikke blir bygget nok egnede boliger for eldre. Den samme utfordringen gjelder for personer som kjøper/bygger ny bolig. Markedsverdien er lavere enn materialkostnadene

- ▶ *Eldre med problemer med å finansiere boligen.* I distriktene kan ofte prisen på en ny egnet aldersvennlig bolig være høyere enn prisen eldre får for sin bolig. I sentrale strøk er det mer vanlig at salget av eksisterende bolig dekker kjøpet av ny bolig. Det betyr altså at eldre i distriktene er avhengig av å ta opp lån for å finansiere en ny bolig.
- ▶ *Ikke mangel på banker som vil gi lån eller høy prising.* En hypotese har vært at manglende boligbygging i distriktene er et resultat av banker som ikke vil gi lån eller høy prising av boliglån. Samfunnsøkonomisk analyse (2022)⁶ har undersøkt hypotesen og finner at den ikke stemmer. Problemet er at risikoen er høyere og kravet til egenkapital er like stort.
- ▶ *Manglende kapasitet og kompetanse til planlegging.* Flere informanter fra distriktskommunene mente at distriktskommunene har manglende kapasitet og kompetanse til styring av driften og til utviklingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer. En rapport viser at over 80 prosent av kommuner med færre enn 5000 innbyggere har mindre enn ett årsverk til samfunnsplanlegging⁷. Distriktskommuner med få innbyggere har ikke den samme muligheten som større kommuner til å bygge opp en robust størrelse på fagmiljøene og heller ikke til en spesialisering av oppgavene. Fagmiljøene i distriktene blir derfor ofte små og sårbare uten den nødvendige spesialisering som de utfordrende oppgavene krever.

Byggingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommuner og kommuner uten utbyggingspress er altså avhengig av at disse krevende utfordringene blir løst. Utfordringene henger nøye sammen:

- ▶ Høye pleie- og omsorgsutgifter henger ofte sammen med en lite differensiert innsatstrapp, mangel på egnede sentrumsnære aldersvennlige boliger og bomiljøer og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging.
- ▶ Manglende utbygging henger ofte sammen med eldre og andre som har problemer med å finansiere boliger og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging.

I distriktskommuner vil det trolig være viktig med strategier som er rettet mot flere av utfordringene nevnt over.

I det følgende vil vi først drøfte hvordan forslagene til tiltak vil kunne bidra til å løse utfordringene. Deretter vil vi kort se på mulighetene som finnes innenfor dagens bruk av virkemidler.

Hvordan vil anbefalingene og tiltakene virke i distriktskommuner/markeder uten utbyggingspress?

Anbefalingene som er omtalt i kapittel 3, omfatter også problemene tiltakene er ment å løse og målsettingen med tiltakene. Denne omtalen gjelder kommuner med ulike kjennetegn, også distriktskommuner og kommuner i markeder uten utbyggingspress. I det følgende drøfter vi nærmere hva som særpreger effekten av tiltakene i slike kommuner.

Det blir innført et investeringstilskudd til trygghetsboliger på 0,4 millioner kroner per bolig (tiltak 4). Tilskuddet blir gitt til borettslag og private aktører i sentralitetsklasse 5 og 6. Forutsetningen er at tilskuddet ikke bryter med statsstøttereglene. En følgeevaluering dokumenterer effekter for de ulike aktørene. Ordningen med investeringstilskudd til trygghetsboliger blir avvirket etter 10 år.

⁶ Samfunnsøkonomisk analyse (2022): Kartlegging av tilgang og pris på boligfinansiering i distriktene. Rapport 2-2022

⁷ Borge, L.-E. m.fl. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport. (SØF-rapport nr. 01/17)*. Senter for økonomisk forskning

Tilskuddet skal bidra til å styrke byggingen av blant annet sentrumsnære aldersvennlige boliger og bomiljøer på det ordinære boligmarkedet, men med forutsetninger om at noen av boligene skal selges under markedspris. Distriktskommuner mangler slike boliger, samtidig som det er mer krevende å få i gang byggingen av slike boliger i distriktene. I denne sammenheng vil aldersvennlige boliger også inkludere trygghetsboliger som kan ha tilleggsfasiliteter utover å ha livsløpsstandard. Vi presiserer at aldersvennlige boliger ikke er begrenset til trygghetsboliger. Tiltaket må ses i sammenheng med samordningen av de pedagogiske virkemidlene (tiltak 6), som vil gjøre det lettere å utvikle et skreddersydd opplegg rettet mot distriktskommuner. Det er her lagt opp til en egen oppfølging av kommuner med svake resultater, som vil være særlig rettet mot distriktskommuner. Denne oppfølgingen vil kunne gi kommunene bistand til å gjøre de nødvendige grepene som skal sikre byggingen av aldersvennlige boliger.

Plankrav (tiltak 5) gjelder alle kommuner. Kravet vil kunne bidra til å avdekke kommuner i markeder uten utbyggingspress som mangler langsiktige planer og kommuner som ikke klarer å gjennomføre disse planene. Staten vil kunne gi god bistand til disse kommunene gjennom en målrettet bruk av de pedagogiske virkemidler. Kommunene vil altså kunne få støtte til en vellykket utvikling basert på dagens bruk av virkemidler.

Hva kan gjøres med dagens bruk av virkemidler?

Vellykkede resultater i distriktskommuner er også avhengig av god bruk av dagens virkemidler. Nettverket med 12 distriktskommuner i regi av Husbanken og Distriktsenteret har nettopp lagt vekt på hva som er mulig å få til med dagens virkemidler. Erfaringene fra nettverket vil kunne bli brukt som grunnlag for fremtidig utvikling av de pedagogiske virkemidlene rettet mot distriktskommuner.

A. Oppmuntre til byggeprosjekter som kombinerer ulike behov

Kommunene i nettverket blir oppmuntret til å utvikle byggeprosjekter som kombinerer ulike behov. Et eksempel er et prosjekt fra Kvæfjord som kombinerer utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, (omsorgs)boliger for eldre, funksjonshemmede etc. og utleieboliger for arbeidstakere. Et annet eksempel er et prosjekt på 70 boliger i Bærum kommune som kombinerer utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, (omsorgs)boliger for eldre, personer med funksjonsnedsettelse etc. og utleieboliger for arbeidstakere. I nettverket har det også vært pekt på kombinasjoner av bolig, omsorgsbygg, butikk og andre næringsbygg.

Rådet om å kombinere bygg med ulike funksjoner er i tråd med hvordan Samfunnsøkonomisk analyse (2022) ser for seg at utfordringene i distriktskommuner kan løses:

Utfordringsbildet for distriktskommunene peker mot løsninger hvor kommunene og utbyggere sammen kan utvikle tilpassede boligløsninger i distriktskommunenes tettsteder Kommunene har her en avgjørende plan- og koordineringsrolle.

Det blir altså her pekt på at løsningene er et resultat av samarbeid mellom kommunene og utbyggere og at kommunene har en avgjørende rolle med å koordinere dette samarbeidet. Denne konklusjonen stemmer godt med våre erfaringer fra å ha fulgt læringsnettverket med de 12 distriktskommunene. Det kan se ut til at innsatsen fra enkeltpersoner har mye å si for resultatet. Dette er personer som gjør en stor innsats over tid, har en stor kontaktflate i og utenfor kommunen og har god kjennskap til statlige og kommunale virkemidler. En utfordring kan være at arbeidet i for stor grad er avhengig av slike enkeltpersoner.

B. Samarbeid på tvers av kommuner om kritisk kompetanse

Spørsmålet er altså om det er mulig å finne løsninger som gjør distriktskommuner mindre avhengig av ildsjeler. Distriktskommuner med relativt få innbyggere vil ha en generell utfordring på områder med spesialisert kompetanse, hvor størrelsen på kommunen kan føre til små stillinger og sårbare fagmiljøer.

Dette er kjente utfordringer for barnevern, legevakt og andre tjenester. Disse tjenestene har lang erfaring med å etablere organisatoriske løsninger for samarbeid på tvers av kommunegrenser. Egne interkommunale enheter som yter tjenester til innbyggere i flere kommuner er en slik løsning. En annen løsning er at flere kommuner går sammen om å finansiere større fagmiljøer i en kommune, som så tilbyr tjenester til kommunene som har bidratt med finansieringen. Tiltak 9 om å styrke det interkommunale plansamarbeidet (j.fr PBL §§ 8-1-8-5) peker også på mulighetene for en slik løsning.

Det er også mulig å tenke seg tilsvarende løsninger for arbeidet med aldersvennlige bomiljøer og boliger i distriktene. Kanskje kan staten gjennom bruk av de pedagogiske virkemidlene bidra til å fasilitere utviklingen av slike løsninger.

C. Veilede kommunene i bruk av virkemidlene til Husbanken og andre statlige aktører

I nettverket med de 12 distriktskommunene har det blitt lagt vekt på å styrke kunnskapen om bruken av Husbankens virkemidler, samt læring ved erfaringsutveksling mellom kommunene i nettverket. Det har vært arrangert webinarer om virkemidlene rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, virkemidlene rettet mot å ruste opp eksisterende boligmasse, tilskuddene som blir gitt til utleieboliger og omsorgsboliger, utleieboliger med tilvisnings- og tildelingsavtaler mv. Det kan se ut til at kommunene opplever webinarne og deltakelse i læringsnettverk som nyttig i utviklingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer. Det å møte kommuner med lignende utfordringer for å dele erfaringer og diskutere løsninger oppleves som nyttig.

Konklusjon

Mange distriktskommuner har en større andel eldre innbyggere i kommunale utleieboliger og på sykehjem, høye utgifter til pleie og omsorg, høyere risiko for tap ved nybygging, eldre med problemer med å finansiere boligen og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging.

Kommuner uten utbyggingspress må i større grad være garantister for boligutviklingen og for boligforsyningen. Det innebærer også at de må vurdere og ta i bruk både statlige og lokale virkemidler. Offentlige virkemidler for sikring av tap eller å ta ned/fordele risiko kan være en mulig vei å gå for å avhjelpe problemstillingen med lav annenhåndsverdi. Både deleie og tilbakekjøpsgaranti er ordninger som fordeler og tar ned risiko. Tilbakekjøpsgaranti kan være krevende for kommunene i og med at det krever opprettelse av tapsfond, og er sannsynligvis ikke realistisk. Imidlertid kan det være aktuelt at det etableres et statlig virkemiddel for utvalgte kommuner til dette formålet. Deleie kan være egnet til å fordele risiko på kjøper, kommune og/eller utbygger. Ordningen kan også kombineres med andre virkemidler.

Vi anbefaler at det blir innført et investeringstilskudd til trygghetsboliger, som skal bidra til å styrke byggingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer i «5-minutters tettsteder» på det ordinære boligmarkedet. Distriktskommuner mangler slike boliger og bomiljø, samtidig som det er mer krevende å få i gang byggingen av slike boliger i distriktene. Videre er det lagt opp til at samordningen av de pedagogiske virkemidlene skal bidra til et skreddersydd opplegg for distriktene, med blant annet en egen oppfølging av kommuner med svake resultater.

Staten kan gjennom de pedagogiske virkemidlene oppmuntre til løsninger som kan bidra til gode resultater: Byggeprosjekter som kombinerer ulike behov (a), samarbeid på tvers av kommuner om kritisk kompetanse (b) og veilede kommunene i bruken av virkemidler fra Husbanken og andstatlige aktører.

En helhetlig boligpolitikk og boligutvikling er sentrale dimensjoner og viktige virkemidler i planleggingen helse- og omsorgsplanleggingen. I lys av de demografiske prognosene er boligmarkedsatferden til både dagens og morgendagens eldre av stor samfunnsmessig betydning. Hvis husholdninger foretar strategiske tilpasninger med tanke på en framtidig alderdom med funksjonsnedsettelse – for eksempel ved å utbedre eksisterende bolig eller flytte til en mer tilgjengelig leilighet – kan dette bidra til at de kan bo lenger i eget hjem og bli mer selvhjulpne og aktive. Å foreta strategiske boligvalg kan være positivt for den enkeltes følelse av trygghet og autonomi, men også en gunstig samfunnsøkonomisk effekt i form av redusert ressursbruk på sykehjem, hjemmetjenester og/eller heldøgns omsorgsboliger.