



Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktskommuner - sluttrapport

RAPPORT 2023

HUSBANKEN OG DISTRIKTSSENTERET

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Husbanken og Distriktssenteret

RAPPORTNUMMER: R1021064

RAPPORTENS TITTEL: Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktskommuner - sluttrapport

ANSVARLIG KONSULENT: Lisbet Kjørnksen

KVALITETSSIKRET AV: Rune Holbæk og Marit Brochmann

FOTOGRAFI I RAPPORT: Shutterstock

DATO: 22.06.2023

Forord

På oppdrag fra Distriktssenteret og Husbanken har Agenda Kaupang bistått med å fasilitere et læringsnettverk med temaet aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommuner. Denne rapporten dokumenterer arbeidet fra læringsnettverket «Aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommuner.»

Bakgrunnen for prosjektet har vært demografiprognosene i distriktskommuner sett i lys av boligmarkedssituasjonen og distriktskommunenes høyere bruk av helse- og omsorgstjenester. Målet har vært å se hvordan distriktskommuner kan legge til rette for å utvikle aldersvennlige boliger i aldersvennlige bomiljøer, slik at det gir gevinster for den enkelte beboer, for kommunen og for lokal samfunnsutvikling.

Prosjektet har pågått i perioden 2020–2022 og har vært organisert med en prosjektgruppe og en styringsgruppe. Prosjektgruppen har bestått av Birger Jensen ved Husbanken Midt-Norge (prosjektleder), Sigbjørn Spurkeland fra Husbanken nasjonalt kontor Kommune og Marked, Torstein Syvertsen fra Husbanken nasjonalt kontor Kunnskap (senere erstattet av Merete Sandnes Råen høsten 2021 (Husbanken nasjonalt kontor Kunnskap) og Johan Vaseli ved Husbanken Hammerfest (fra høsten 2021). Fra Distriktssenteret har Lillian Hatling (Analyse og sammenstilling – Steinkjer) og Trude Risnes (Analyse og sammenstilling – Leikanger) deltatt. Styringsgruppen har bestått av leder for Husbanken Midt-Norge Georg. O Vesterhus, Per-Olaf Skogshagen leder for nasjonalt kontor Kommune og Marked i Husbanken og Halvor Holmli direktør for Distriktssenteret frem til mars 2020, senere erstattet av Marit Mellingen – direktør Distriktssenteret fra mars 2020.

Arbeidet har vært utført av Per Schanche, Hege Askestad, Rune Holbæk, Einar Stephan og Lisbet Kjøniksen i Agenda Kaupang. Vi takker for et spennende oppdrag og godt samarbeid underveis. Dokumentasjonen står for Agenda Kaupang sin regning. Det gjør også eventuelle feil som ikke har blitt rettet opp.

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Oppdragsgivers mandat	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Leseveiledning	10
1.3 Norsk boligpolitikk	11
1.4 Eldres ansvar for å tilpasse egen bolig	11
1.5 Aldersvennlige boliger og bomiljø	14
2 Metodisk tilnærming	16
2.1 Rekruttering av kommuner	16
2.2 Prosjektplaner	18
2.3 Gjennomføring av samlinger	18
2.4 Faglig rammeverk	22
2.5 Helhetlig virkemiddelbruk	23
2.6 Dokumentasjon av resultater	24
3 Hva er utfordringene i distriktskommuner?	27
3.1 Intervjuer ved oppstart	27
3.2 Demografisk utvikling og behovet for pleie og omsorg	28
3.3 Boligtype	37
3.4 Mange av kommunene med høye driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester er distriktskommuner	41
3.5 Oppsummering av utfordringene i nettverkskommunene	42
4 Tiltak for utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer	46
4.1 Planpolitikken	46
4.2 Kartlegging, kunnskap og analyse	47
4.3 Involvering, samarbeid og kommunikasjon	48
4.4 Boligrådgivning og tilpasning av boliger	51
4.5 Hjelpemidler	53
4.6 Sentrums- og stedsutvikling	54
4.7 Boligforsyning	55
4.8 Økonomiske virkemidler	57
4.9 Kompetanse og kapasitet til å utvikle aldersvennlige boliger og bomiljøer	57
4.10 Kommunen har ansvar for et helhetlig tjenestetilbud	58
5 Bruk av virkemidlene til Husbanken, NAV og fylkeskommunen	59
5.1 Husbankens virkemidler	59

5.2	<i>Bruk av Husbankens virkemidler i nettverkskommunene</i>	62
5.3	<i>Analyse – statistikk og bruk av virkemidlene i distriktene og i nettverkskommunene.....</i>	64
5.4	<i>Virkemidlene til NAV</i>	68
5.5	<i>Oppsummering.....</i>	69
5.6	<i>Enkle, personlige tilpasninger i eksisterende bolig</i>	70
5.7	<i>Byggteknisk tilpasning av eksisterende bolig.....</i>	72
5.8	<i>Rollen til fylkeskommunen</i>	73
6	Konklusjoner og anbefalinger.....	75
6.1	<i>Anbefalinger rettet mot kommunene og staten</i>	75
6.2	<i>Konklusjon.....</i>	80

Sammendrag

I denne rapporten ser vi nærmere på praksis og erfaringer fra et læringsnettverk med 12 distriktskommuner. Prosjektets bakgrunn er sammenhengene mellom boligpolitikken og eldrepolitikken, og spesielt behov for utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommuner med større forbruk av helse- og omsorgstjenester og såkalte «tynne» boligmarkeder.

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. I norsk boligpolitikk er det et hovedprinsipp at bolig er den enkeltes ansvar. Samtidig er det ikke alle som er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet, og som vil ha behov for hjelp til å skaffe og/eller beholde bolig. Dette arbeidet har vist at et velfungerende marked som medfører at eldre kan foreta strategiske boligvalg er viktig både for den enkelte innbygger, for kommunen og for samfunnet som helhet. Utvikling av en helhetlig boligpolitikk i kommunene er viktig for å få dette til.

Aldersvennlige boliger og bomiljøer

Aldersvennlige boliger og bomiljøer kjennetegnes av at boligen tar hensyn til eventuelle aldersrelaterte begrensninger, blant annet ved tilpasning, hjelpemidler, teknologi og universell utforming. For at flere eldre skal klare seg mest mulig selv, og eventuelt kunne motta tjenester i eget hjem, må boligen egnet og det må være lett å komme til og fra egen bolig og til andre viktige samfunnsfunksjoner som lokalbutikk, helsetjenester, transporttilbud og kulturtilbud. Aldersvennlige boliger og tilgjengelige bomiljøer er til nytte for alle. Viktige prinsipper for planlegging av aldersvennlige boliger er at disse boligene og bomiljøene skal ivareta livskvalitet for den enkelte, men også behovet det offentlige har for effektive helse- og omsorgstilbud. Nærmiljøkvaliteter er en sentral faktor for aldersvennlige bomiljøer og stedsutvikling. Nærhet til lokalsenter(handelscenter) med butikk, kafe, kulturtilbud og gode møteplasser, gode turområder og gang/ sykkelveier som også leder til andre deler av kommunen er viktige kvaliteter. Det må også være enkelt å orientere seg i området og det må oppleves som attraktivt og trygt å bevege seg til fots.

Læringsnettverket og faglig rammeverk

I prosjektet har det vært bruk av metoden lærende nettverk med mål om å drive kunnskaps- og erfaringsdeling og kunnskapsutvikling underveis i nettverkets løpetid. Læringsnettverk er et pedagogisk rammeverk for å spre god praksis på tvers av profesjoner, enheter og organisasjoner. Oppgaver har vært utformet og løst underveis i prosjektperioden. Kommunenes egne erfaringer og kunnskap om lokale forutsetninger er viktige og har vært vektlagt i prosjektet, og erfaringene og tiltakene fra nettverkskommunene utgjør en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. Metoden har tilrettelagt for at deltakende kommuner og øvrige aktører i nettverket gis muligheter til å utfordre hverandre på ideer, løsninger, fremgangsmåter mm.

Nettverket har blitt drevet av representanter fra Husbanken og Distriktssenteret. 12 distriktskommuner har deltatt etter invitasjon med bakgrunn i en kartlegging gjennomført av Husbanken og Distriktssenteret knyttet til demografisk utvikling og tilgjengelighet i boligmassen. Følgende andre kriterier og mål for utvelgelse av kommuner til deltakelse i nettverket ble lagt til grunn:

- ▶ En blanding av kommuner med store utfordringer og kommuner med gode erfaringer
- ▶ Kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6
- ▶ Lite nybygging, få tilgjengelige boliger
- ▶ To kommuner fra hver region

De tolv kommunene som har deltatt i nettverket er;

- ▶ Sør-Varanger
- ▶ Beiarn
- ▶ Herøy
- ▶ Grong
- ▶ Vanylven
- ▶ Stryn
- ▶ Ullensvang
- ▶ Engerdal
- ▶ Våler
- ▶ Kongsvinger
- ▶ Vinje
- ▶ Iveland

Det er gjennomført en rekke webinarer og fysiske samlinger gjennom nettverksperioden med ulike temaer og med ulike faglige ressurser og innledere på samlingene. Deltakerkommunene har utarbeidet egne prosjektplaner og har hatt en aktiv rolle på samlingene.

Utfordringene i distriktskommunene

I nettverket har det vært jobbet med utfordringsbildet og kunnskapsgrunnlaget for utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommunene. Rapporten redegjør for ulike eksterne drivere og utviklingstrekk som viser utfordringene i distriktene.

I mange distriktskommuner ser vi at en større andel eldre innbyggere bor i kommunale utleieboliger og på sykehjem, har høye kommunale inntekter og høye utgifter til, og høyere forbruk av pleie- og omsorgstjenester. Nasjonal statistikk¹ viser sammenhenger mellom sentralitetsgrad og bruk av helse- og omsorgstjenester. Høy risiko for tap ved å bygge nytt, eldre med problemer med å finansiere eventuell ny bolig ved ønske om flytting mer sentralt og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging og utviklingsarbeid er også utfordringer i distriktene. Mange eldre på sykehjem eller i bolig med mulighet til heldøgns omsorg er trolig et resultat av utfordringer knyttet til boligmarkedet sammen med kommunens evne til å håndtere utfordringene, de eldres økonomi og valgmuligheter og spredt bosettingsmønster.

Det er hentet ut en del statistikk for de tolv kommunene i løpet av prosjektperioden, og som har vært brukt i arbeidet på samlinger og for utviklingsarbeidet i kommunene i mellomperiodene. I tillegg har det vært gjennomført dypdykk i to av kommunene, henholdsvis Beiarn og Engerdal. For dypdykkene foreligger egne delrapporter.

I rapporten benytter vi en «boligtrapp» med seks trinn for å illustrere sammensetningen av private og kommunale botilbud i en kommune. Utgangspunktet for våre vurderinger og anbefalinger er at folk skal bli boende lengst mulig i de nederste trinnene i boligtrappen. Utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer er en sentral strategi for at flere skal kunne klare seg lengst mulig i de nederste trinnene i boligtrappen.

Tiltak for utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer

Kommunene har et viktig ansvar og en helt sentral rolle i utøvelsen og oppfølgingen av en helhetlig boligpolitikk. Fremtidens kommunale helse- og omsorgstjenester vil i økende grad innrettes mot egenmestring, selvstendighet og deltakelse, og være orientert mot tjenester i hjemmet. Denne utviklingen stiller krav til boligene, og at det legges til rette for en aldersvennlig boligpolitikk. Vi viser også til noen kommuneeksempler og læringspunkter for de ulike temaene. Tiltaksområder i

¹ Nasjonal statistikk er i denne sammenheng KOSTRA som er en årlig rapportering fra kommunene (KOMMUNESTATRAPPORTERING)

rapporten er planpolitikken, kartlegging, kunnskap og analyse og involvering, samarbeid og kommunikasjon, herunder samarbeid med private aktører. Videre er det boligrådgivning og boligtilpasning, hjelpemidler, sentrums- og stedsutvikling, boligforsyning, økonomiske virkemidler og kompetanse og kapasitet til å utvikle aldersvennlige boliger og bomiljøer.

Bruk av virkemidlene til Husbanken, NAV og fylkeskommunen

En god boligutvikling for de eldre er avhengig av at kommunen etablerer et godt samarbeid med Husbanken, NAV og andre statlige aktører, både på operativt og strategisk nivå. Samarbeidet vil kunne bidra til god og helhetlig utnyttelse av de kommunale virkemidlene sammen med virkemidlene som disse aktørene har ansvaret for.

Erfaringer fra tidligere satsinger på boligutvikling i distriktskommuner, men også i dette læringsnettverket viser at distriktskommuner bruker de ulike virkemidlene i ulik grad tilpasset de lokale forholdene. Vi ser i mindre grad at virkemiddelbruken har omfattet eldre. Startlån som går til eldre (67 år+) utgjør en liten andel, på ca. 3 prosent og er ofte ikke et fokus for kommunene. Av de startlånene som blir gitt til eldre blir veldig få gitt til tilpassing eller utbedring av eksisterende bolig. De siste fem årene er det på landsbasis utbetalt 214 startlån til eldre som tilpasset eller utbedret boligen sin. Dette er til tross for at det er en økende bruk av startlån i distriktskommunene.

Startlån kan kombineres med kommunale boligtilskudd som går til etablering i bolig og tilpassing av eksisterende bolig. Tilskuddet er et godt virkemiddel både for å redusere økonomisk risiko og som et insentiv til å gjøre tiltak selv. Tilskuddet ble overført til kommunene i 2020 og data viser at bruken generelt har gått ned og blitt et marginalt tilskudd i distriktene. Kommunen rapporterer at det er utfordrende å få politisk prioritet for å sette av midler til dette.

For enkelte av kommunene i nettverket har fylkeskommunen spilt en stor rolle i steds- og boligutviklingen. Det er imidlertid variasjon i hvor stor grad kommunene har et etablert utviklingssamarbeid med fylkeskommunene. I nettverket har særlig fylkeskommunen i Innlandet hatt en sentral rolle i tidligere Hedmark som en langsiktig utviklingspartner for kommunene.

Konklusjoner og anbefalinger

Rapporten avsluttes med noen utvalgte anbefalinger og konklusjoner. Vi har som en del av prosjektet utarbeidet et faglig notat om boligpolitiske virkemidler som kan bidra til utvikling av aldersvennlige boliger, bomiljøer og bærekraftige helse- og omsorgstjenester i distriktskommuner. I notatet redegjør vi for utfordringsbildet og anbefalinger. Vi gjengir derfor ikke alle de samme anbefalingene og tiltakene i denne rapporten, men løfter frem noen utvalgte anbefalinger.

De utvalgte anbefalingene i denne rapporten er:

- ▶ Bygg flere aldersvennlige sentrumsnære boliger/boliger rundt senterfunksjoner
- ▶ Kommunene får bedre resultater ved å innta en aktiv boligpolitisk rolle
- ▶ Distriktskommunene må gjøre strategiske arealpolitiske valg
- ▶ Boligtilpasning og utbedring er enda viktigere i distriktskommuner uten velfungerende boligmarkeder
- ▶ Samarbeid og samhandling med offentlige og private aktører
- ▶ Helhetlig innsatstrapp og boligtrappen er nyttige faglige rammeverk og metoder for planlegging og utvikling

Det følger også et avsnitt om hva som kan gjøres med dagens bruk av virkemidler ved tiltak som å oppmuntre til byggeprosjekter som kombinerer bruk. Dette er det eksempler på og gode erfaringer fra blant nettverkskommunene. Vi løfter også frem samarbeid på tvers av kommuner om kritisk kompetanse for å redusere sårbarhet og sikre kapasitet i planleggingen og utviklingsarbeidet.

Av erfaring ser vi at en rekke kommuner ikke har god nok oversikt over de ulike virkemidlene eller bruken av disse. Vi anbefaler derfor også veiledning til kommunene i bruk av virkemidlene til Husbanken og andre statlige aktører.

Å realisere en omstilling der eldre bor i egne hjem i bygdesentre eller lokalsentre 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. En helhetlig boligpolitikk innebærer en boligutvikling langs alle de tre bærekraftdimensjonene, sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft.

1 Innledning

1.1 Oppdragsgivers mandat

Aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommuner har vært et samarbeidsprosjekt mellom Husbanken og Distriktssenteret i perioden 2020–2023. Tolv distriktskommuner har deltatt i nettverket «Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktskommuner» i samarbeid med Husbanken og Distriktssenteret. Målet for samarbeidet har vært å se på hvordan distriktskommuner kan legge til rette for å utvikle tilbudet av aldersvennlige boliger (både eksisterende og nye boliger), i aldersvennlige bomiljø, slik at det gir gevinster for den enkelte beboer, for kommunen og for lokal samfunnsutvikling. Arbeidet har omfattet en vurdering av eksisterende virkemidler og forslag til nye. Husbanken og Distriktssenteret har identifisert barrierer for aldersvennlig boligutvikling, og gir råd om hvordan kommunene kan koble eldreboligpolitikken til overordnet samfunnsplanlegging, stedsutvikling og folkehelsearbeid. Prosjektet har hatt som mål å utvikle metoder, få frem virkemidler og verktøy i form av bedre arealplaner, samfunnsplaner, konkrete prosjekter eller tiltak, og spesielt prosjekter som ivaretar sosiale boformer.

1.1 Bakgrunn

Utfordringer og flaskehalser ved boligutvikling i tynne boligmarkeder er godt dokumentert og kjent gjennom satsingen «Boligetablering i distriktene» 2011–2018.² Dette arbeidet ga økt kunnskap om lokalt handlingsrom, suksessfaktorer og mulige løsninger, samt betydningen av boligutvikling for lokal samfunnsutvikling. Samtidig viser nasjonal statistikk at distriktskommunene også har høyere forbruk av helse- og omsorgstjenester, og høyere bruk av sykehjem enn mer sentralt beliggende kommuner.

Befolkningsprognoser viser at andelen eldre vil øke sterkt i årene frem mot 2050, og utviklingen vil særlig treffe de mindre kommunene. Det er et nasjonalt mål i helse- og omsorgspolitikken at flere eldre skal kunne bo hjemme så lenge som mulig, også i tråd med eldres eget ønske. Dagens boligmasse er lite tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne, og mange eldre vil ha behov for bedre tilgjengelige boløsninger med hensyn til funksjonalitet og lokalisering. I distriktskommuner vil denne utfordringen være ekstra tydelig fordi utbyggingsprosjekter kan være ulønnsomme for utbyggere og innebære en høy risiko for kjøperne med tanke på boligprisfall. Mange distriktskommuner har såkalte «tynne» boligmarkeder som kjennetegnes ved at de har liten omsetningsaktivitet, lite boligbygging og et ensidig boligtilbud. Hypotesen er at en aktiv og målrettet boligpolitikk vil redusere behovet for omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

Siden oppstarten av nettverket og frem til avslutningen av prosjektet, er det større hendelser som har inntruffet og pågått som kan ha påvirkning på boligutviklingen i kommunene. I perioden har kommunene hatt beredskap grunnet pandemi, og dermed begrenset kapasitet til å prioritere utviklingsarbeid. Senere er kommunene stilt overfor en økt flyktningstrøm som følge av krigen i Ukraina, og har mobilisert for å kunne bosette et økt antall flyktninger og håndtere høyere bo- og levekostnader. I tillegg ble det også besluttet at regjeringen stopper investeringstilskudd til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Tilskudd til utleieboliger ble også avviklet i 2022. Allerede i januar 2023 var Husbankens tilskuddsramme for investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem brukt opp, og Husbanken ble tilført friske midler i revidert nasjonalbudsjett våren 2023.

² Boligetablering i distriktene 2011 – 2018 var en satsing ledet av Husbanken med mål om økt kompetanse om boligetablering i distriktene, økt tilbud om ulike type boliger og strategier for å mobilisere boligmarkedet.

1.2 Leseveiledning

Innholdet i rapporten er som følger:

I kapittel 1 redegjør vi for norsk boligpolitikk og eldres ansvar for å tilpasse egen bolig. Vi beskriver også hva aldersvennlige boliger og bomiljø er og ulike nærmiljøkvaliteter.

I kapittel 2 beskrives metodisk tilnærming, hvordan rekruttering har foregått og hvordan deltakerkommunene har arbeidet med prosjektplaner, hvordan samlingene har vært gjennomført og hvilket faglig rammeverk prosjektet hviler på. I denne delen er det også beskrivelse av helhetlig rammebruk og strategier for

I kapittel 3 ser vi nærmere på utfordringene i distriktskommuner gjennom utviklingen for følgende eksterne drivere og utviklingstrekk:

- ▶ Demografiske utviklingstrekk 2022–2050
- ▶ Fremtidig behov for tjenester 2022–2050
- ▶ Anslag for personer med demens 2022–2050
- ▶ Familieomsorgskoeffisient 1987–2047
- ▶ Aldersbæreevne 1987–2047
- ▶ Andel over 80 år med pleie- og omsorgstjenester
- ▶ Andel innbyggere som bor på sykehjem 2007–2021
- ▶ Andel innbyggere uten pleie- og omsorgstjenester 2007–2021
- ▶ Andelen kommunale boliger
- ▶ Statistikk for startlån og statlig bostøtte

De ulike indikatorene blir belyst med data for utviklingen for landet og nettverkskommunene. I tillegg sier vi noe om forskning som kan forklare utviklingen. I kapittelet beskrives også kommunenes driftsutgifter. Vi redegjør også om boligtrappen og den helhetlige boligtrappen.

I kapittel 4 ser vi nærmere på tiltak belyst gjennom noen kommuneeksempler etterfulgt av kapittel 5 som redegjør for bruk av virkemidlene til Husbanken, NAV og fylkeskommunen. Kapittel 6 er en oppsummering av konklusjoner og anbefalinger.

1.3 Norsk boligpolitikk

Bolig er den enkeltes ansvar

Et hovedprinsipp i norsk boligpolitikk er at det først og fremst er et privat ansvar å skaffe seg et sted å bo.³ Målet er at alle skal kunne skaffe seg, og beholde, en egnet bolig gjennom vel-fungerende boligmarkeder. Boligpolitikken handler derfor primært om å stimulere til velfungerende boligmarkeder gjennom effektive plan- og byggeprosesser. Markedet løser imidlertid ikke alle boligutfordringer, slik at det er behov for offentlig tilrettelegging. Boligpolitikken har derfor også en målsetting om at de som ikke klarer å skaffe og opprettholde en egnet bosituasjon selv, skal få den hjelpen de trenger til å mestre egne liv. Denne målsettingen ligger også til grunn for den regjeringsvedtatte strategien om aldersvennlige samfunn *Flere år – flere muligheter*⁴. Målet her er at eldre selv skal ha en aktiv rolle i planleggingen og tilrettelegging av egen alderdom.

Et mål om at en høy andel eldre bor i egen bolig, forutsetter at «markedet/utbyggere» tilbyr det riktige antallet og den riktige sammensetningen av aldersvennlige boliger, samt at det pekes på tiltak som kan bidra til at flere kan bo lenger hjemme. Målet er at den enkelte i større grad planlegger og tilpasser bosituasjonen sin for behov som kan oppstå i alderdommen.

Behovet for kommunale og statlige tjenester stiger med økende alder. Behovet for bistand kan enten komme gradvis eller plutselig. Dette kan føre til en glidende, eller i noen tilfeller en plutselig, overgang mellom den enkeltes ansvar og det offentliges ansvar for tilrettelegging.

1.4 Eldres ansvar for å tilpasse egen bolig

En forutsetning for at eldre skal bli boende lenger i eget hjem og motta tjenester der, er at de bor i en egnet bolig for alderdom og nedsatt funksjonsevne. I levekårsundersøkelsen fra 2015⁵ er det forholdsvis få over 80 år som oppgir at de har et udekket behov for tilrettelegging av egen bolig. Blant de som har fylt 80 år oppgir omkring halvparten (47 prosent) at minst én person i husholdningen har en varig nedsatt funksjonsevne. Omkring en tredjedel av disse (32 prosent) bor i en bolig tilrettelagt for denne funksjonsnedsettelsen. Av de som ikke bor i en tilrettelagt bolig, oppgir 17 prosent at de har behov for spesiell tilrettelegging av boligen. Sistnevnte gruppe tilsvarer omkring 5,5 prosent av de som er 80 år eller eldre.

Dersom vi legger et livsløpsperspektiv til grunn for vår forståelse av husholdningenes boligtilpasning⁶, kan vi anta at det over tid vil utvikle seg en ubalanse mellom beboernes livssituasjon og boligsituasjon. Så lenge denne ubalansen ikke blir for stor, vil boligen oppleves som egnet og beboeren vil ikke gjennomføre noen boligtilpasning. Boligtilpasning vil derimot bli vurdert i det øyeblikket husholdningen opplever for stor ubalanse mellom livssituasjon og boligsituasjon. Da står husholdningen overfor to valgalternativer: bli boende i nåværende bolig og utbedre denne eller flytte til en ny og mer egnet bolig. Utbedring av dagens bolig kan innebære bruk av hjelpemidler og mindre eller større ombygginger. Valget de eldre tar avhenger på den ene siden av egne ressurser (f.eks. økonomi, kunnskap og sosialt nettverk), men også av hvilke muligheter som finnes på det lokale boligmarkedet der de bor. Figur 1 beskriver en forenklet modell for den enkeltes valg med tanke på å tilpasse boligsituasjonen for alderdom og nedsatt funksjonsevne. Modellen tar høyde for at eldre som ikke har tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre boligtilpasning eventuelt kan

³ Kommunal og moderniseringsdepartementet, *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024*, (2020)

⁴ Helse- og omsorgsdepartementet: *Flere år, flere muligheter, Regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn*, 03/2016 (2016)

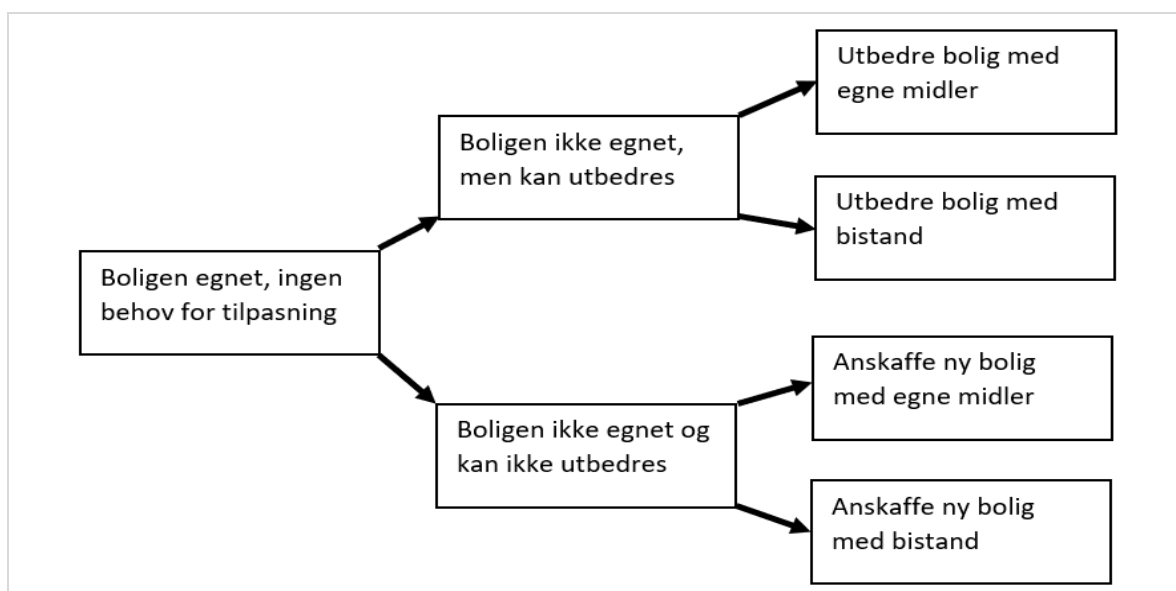
⁵ Sørvoll m.fl.: *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring. Rapport nr. 11/16* (2016)

⁶ Sørvoll m.fl.; *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer* (2020)

gjennomføre dette med ulike former for bistand. Dette kommer vi tilbake til i våre anbefalinger i kapittel 6. Vi har ikke gitt et anslag for hvor mange dette kan gjelde, men det finnes for eksempel omkring 78 000 eldre innbyggere med lav inntekt og flertallet av disse er minstepensjonister. Behovet for bistand vil variere ut fra både den enkeltes ressurser og hvor omfattende utbedring av boligsituasjonen som er nødvendig.

Med hensyn til utbedring av egen bolig er det viktig å skille mellom eldre som eier og leier egen bolig. Førstnevnte gruppe har større frihet til å gjennomføre utbedringer i egen bolig enn de som leier boligen. Det er også viktig å trekke et skille mellom ulike type boligeiere. Der selveiere har forholdsvis stor grad av frihet til å tilpasse egen bolig, vil andels- og sameiere være avhengige av samtykke fra generalforsamlingen i borettslaget eller sameiet for å gjennomføre større utbedringer. I 2020 leide kun 9,8 prosent av innbyggerne i alderen 67–79 år egen bolig, mens henholdsvis 76,8 prosent og 13,4 prosent var selveiere og andels-/sameiere. Blant dem i alderen 80 år eller eldre var 63,4 prosent selveiere, 16,3 prosent andels-/sameiere og 20,3 prosent leietakere.

Variasjonen i eierform mellom disse to aldersgruppene er i stor grad et uttrykk for flytting, enten til egen bolig eller til institusjon.



Figur 1 Modell over eldres valgalternativer med hensyn til boligtilpasning (Sandlie, 2020)

Nyere studier har pekt på at eldre i alderen 60 til 75 år i økende grad tilpasser boligsituasjonen sin alderdom og nedsatt funksjonsevne gjennom flytting⁷ Blant dem i alderen 70 til 75 år, har omkring én tredjedel flyttet inn i nåværende bolig etter at de fylte 60 år. Videre oppgir omkring halvparten av de som ikke har flyttet i alderen 60 til 75 år at de vurderer å flytte dersom de får store hjelpebehov. Med utgangspunkt i at dagens- og morgendagens eldre har hatt boligkarrierer der flytting har vært en naturlig del av deres boligtilpasning, forventer vi at boligtilpasning gjennom flytting kan øke i fremtiden. Dette forutsetter imidlertid at det finnes et tilstrekkelig tilbud av egnede boliger til riktig pris. Boligbyggere må se lønnsomhet og akseptabel risiko i produksjonen av slike boliger. Boligbyggere gir imidlertid uttrykk for at boligprosjekter rettet spesielt mot eldre er forbundet med utfordringer knyttet til reguleringer (leilighetsnorm), kostnader forbundet med fellesarealer og lav

⁷ Sørvoll m.fl.; *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer* (2020)

⁷ Sandlie H.C og Gulbrandsen L.: *Boligmarkedets sistegangskjøpere – Hvordan kan private boligformuer bidra til velferdsstatens økonomiske bærekraft?* Tidsskrift for boligforskning. 2021, 4 (2), 130-145

etterspørsel blant eldre.⁸ Dette gjelder spesielt i distriktene, der det bygges langt mindre enn ellers i landet. Såkalt «tynne» boligmarkeder i distriktene kan med andre ord gi utfordringer for eldres boligtilpasning.

Figur 2 viser en firefeltstabell som beskriver utfordringer som kan hemme eldres mulighet til å ta ansvar for egen boligtilpasning. Kolonnene i tabellen skiller mellom de som har tilstrekkelig egenfinansiering for å tilpasse egen boligsituasjon og de som ikke har det, mens radene skiller mellom de som bor i en kommune med «tynt» boligmarked og de som ikke gjør det. Inndelingen gir oss fire mulige målgrupper for virkemidler som kan øke tilgangen på aldersvennlige boliger. I den første gruppen har vi eldre med tilstrekkelig egenfinansiering som bor i en kommune uten utfordringer knyttet til tynt boligmarked. Den andre gruppen består av eldre som har tilstrekkelig egenfinansiering, men som bor i en kommune med «tynt» boligmarked. Den tredje gruppen består av eldre uten tilstrekkelig egenfinansiering i kommuner som ikke har utfordringer knyttet til «tynne» boligmarked. Den fjerde og siste gruppen består av eldre uten tilstrekkelig egenfinansiering og som bor i en kommune med «tynt» boligmarked. I kapittel 6 kommer vi tilbake til mulige virkemidler som kan møte utfordringer knyttet til disse målgruppene og fremme eldres motivasjon og mulighet til å ta ansvar for egen boligtilpasning.

«Tynt» boligmarked»	Eldre med tilstrekkelig egenfinansiering til boligtilpasning	
	Ja	Nei
Nei		
Ja		

Figur 2 Illustrasjon av fire virkemiddelmålgrupper blant eldre ut fra om de har tilstrekkelig med egenfinansiering til å gjennomføre boligtilpasning og om de bor i en kommune med «tynt» boligmarked eller ikke

Det er som nevnt vanskelig å anslå hvor mange eldre som vil ha problemer med å finansiere sin boligtilpasning ut fra egne ressurser. Tilsvarende er det vanskelig å slå fast hvilke kommuner som har utfordring med «tynne» boligmarked. Vi har imidlertid kategorisert kommunene ut fra sentralitetsindeksen til SSB og sett på hvor stor andel av befolkningen i aldersgruppen 67 år og eldre som bor i de minst sentrale kommunene: 35,7 prosent av de som er i alderen 67 år eller eldre bor i kommuner i sentralitetsgruppe 4–6, mens 17,3 prosent bor i de minst sentrale kommunene i sentralitetsgruppe 5-6.

Tidligere studier har pekt på at forholdsvis få eldre utbedrer eller planlegger å utbedre egen bolig.⁹ Dette må ses i sammenheng med i hvilken grad eldre opplever behov for slik utbedring. Det kan se ut til at en god del eldre tilpasser egen boligsituasjon for alderdom og nedsatt funksjonsevne når behovet melder seg, enten gjennom utbedring av egen bolig eller flytting til en ny og mer egnet bolig. Utfordringene som oppstår, kan knyttes til at den enkelte ikke har tilstrekkelig med egne ressurser til å gjennomføre boligtilpasning eller til at de bor i en distriktskommune med «tynt» boligmarked der tilbudet av egnede boliger er begrenset. Omkring én femtedel av befolkningen i alderen 67 år eller eldre bor i kommuner med sentralitet 5 og 6.

⁸ Sørvoll m.fl.; *Bolig i det aldrende samfunnet. Analyse av rammebetingelser for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre*. NOVA-rapport nr. 12/18 (2018)

⁹ Sørvoll m.fl.; *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring. Rapport nr. 11/16* (2016)

⁹ Sørvoll m.fl.; *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer* (2020)

1.5 Aldersvennlige boliger og bomiljø

Boligens utforming er en viktig rammebetingelse for å kunne leve et selvstendig og godt liv. Hvor boligen ligger har i tillegg betydning for mulighetene for sosialt fellesskap, tilgang til naturopplevelser, tjenester, butikker, kollektivtransport mm.

Aldersvennlige bomiljøer handler mye om nærmiljøkvaliteter. Håndbok for aldersvennlig stedsutvikling¹⁰, viser til blant annet disse kjennetegnene ved aldersvennlige nærmiljøkvaliteter:

- ▶ Nærhet til lokalsenter(handelssenter) med butikk, kafe, kulturtilbud og gode møteplasser
- ▶ Gode turområder og gang/ sykkelveier som også leder til andre deler av kommunen
- ▶ Området må være enkelt å orientere seg i og det må oppleves som attraktivt og trygt å bevege seg til fots
- ▶ Egnede boliger med ulik grad av fellesskapsløsninger i ulike prisklasser
- ▶ Mulighet for å flytte innenfor et lokalmiljø for å beholde nettverket sitt
- ▶ Universell utforming av området
- ▶ Enkel tilgang til kollektivtransport
- ▶ Det må være sittemuligheter og offentlige toaletter på de stedene det er naturlig å oppholde seg eller gå tur
- ▶ Det må være tilstrekkelig belysning både ute og inne og med god fargegjengivelse.
- ▶ Vedlikeholdet, spesielt vintervedlikeholdet, må være godt
- ▶ Gang og sykkeltraseer må prioriteres foran bilen

Aldersvennlige boliger kjennetegnes av at boligen tar hensyn til eventuelle aldersrelaterte begrensninger, blant annet ved tilpasning, hjelpemidler, teknologi og universell utforming. For at flere eldre skal klare seg mest mulig selv, og eventuelt kunne motta tjenester i eget hjem, må boligen være fysisk tilgjengelig og det må være lett å komme til og fra egen bolig og til andre viktige samfunnsfunksjoner som lokalbutikk, helsetjenester, transporttilbud og kulturtilbud. Aldersvennlige boliger og tilgjengelige bomiljøer er til nytte for alle. Viktige prinsipper for planlegging av aldersvennlige boliger er at disse boligene og bomiljøene skal ivareta livskvalitet for den enkelte, men også behovet det offentlige har for effektive omsorgstilbud



Figur 3 Modell aldersvennlige lokalsamfunn, inkl. aldersvennlige boliger og bomiljøer Kilde: Husbanken

¹⁰ Norske arkitekters landsforbund, *Håndbok aldersvennlig stedsutvikling* (2021)

Bomiljø er temaet for folkehelseprofilen 2023. Nærhet til hverdagsarenaer og tilgjengelige tilbud og tjenester kan bidra til opplevelse av tilhørighet og god bo-opplevelse i alle faser av livet. God utebelysning, sitteplasser og godt vedlikehold er for eksempel viktig for eldre.



Figur 4 Nærmiljøkvaliteter som har betydning for helse og livskvalitet, Folkehelsebarometeret 2023

2 Metodisk tilnærming

I prosjektet har det vært bruk av metoden lærende nettverk med mål om å drive kunnskaps- og erfaringsdeling og kunnskapsutvikling underveis i nettverkets løpetid. Læringsnettverk er et pedagogisk rammeverk for å spre god praksis på tvers av profesjoner, enheter og organisasjoner.¹¹ Oppgaver har vært utformet og løst underveis i prosjektperioden. Kommunenes egne erfaringer og kunnskap om lokale forutsetninger er viktige og har vært vektlagt i prosjektet, og erfaringene og tiltakene fra nettverkskommunene utgjør en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. Metoden har tilrettelagt for at deltakende kommuner og øvrige aktører i nettverket gis muligheter til å utfordre hverandre på ideer, løsninger, fremgangsmåter mm.

Fra Husbanken har representanter fra Husbanken Midt-Norge, Kunnskapskontoret og Kommune og marked deltatt. Fra Distriktssenteret har utredningsansvarlig i Distriktssenteret (arbeidssted Steinkjer) og faglig ressurs innen bolig- og tettstedsutvikling (arbeidssted Sogndal) deltatt.

Prosjektgruppen har bestått av Birger Jensen ved Husbanken Midt-Norge (prosjektleder), Sigbjørn Spurkeland fra Husbanken nasjonalt kontor Kommune og Marked, Torstein Syvertsen fra Husbanken nasjonalt kontor Kunnskap (senere erstattet av Merete Sandnes Råen høsten 2021 (Husbanken nasjonalt kontor Kunnskap) og Johan Vaseli ved Husbanken Hammerfest (fra høsten 2021), Fra Distriktssenteret har Lillian Hatling (Analyse og sammenstilling – Steinkjer) og Trude Risnes (Analyse og sammenstilling – Leikanger) deltatt.

Prosjektet har også hatt en styringsgruppe bestående av leder for Husbanken Midt-Norge Georg. O Vesterhus, Per-Olaf Skogshagen leder for nasjonalt kontor Kommune og Marked i Husbanken og Halvor Holmli direktør for Distriktssenteret frem til mars 2020, senere erstattet av Marit Mellingen – direktør Distriktssenteret fra mars 2020.

Nettverket har også inkludert deltakere fra aktører som er viktige for planlegging og gjennomføring av aldersvennlig boligutvikling i distriktskommuner, Statsforvalter, fylkeskommuner og byggebransjen. Nettverket har også benyttet seg av relevante kompetansemiljøer på samlinger.

2.1 Rekruttering av kommuner

Husbanken og Distriktssenteret har hatt en sentral rolle i rekrutteringen av kommuner til nettverket.

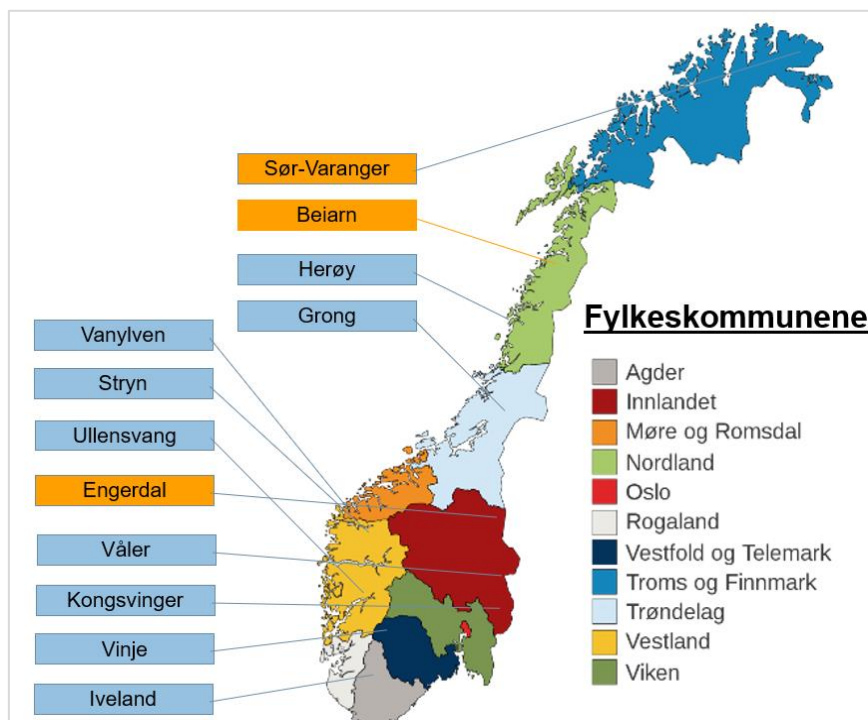
Kommunene ble invitert til læringsnettverket med bakgrunn i en kartlegging gjennomført av Husbanken og Distriktssenteret knyttet til demografisk utvikling og tilgjengelighet i boligmassen. Følgende andre kriterier og mål for utvelgelse av kommuner til deltakelse i nettverket ble lagt til grunn:

- ▶ En blanding av kommuner med store utfordringer og kommuner med gode erfaringer
- ▶ Kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6
- ▶ Lite nybygging, få tilgjengelige boliger
- ▶ To kommuner fra hver region

Underveis i prosjektperioden har det vært noe utskifting blant kommunene. Enkelte kommuner har trukket seg og enkelte kommuner har kommet til. Kongsvinger er ikke en kommune i sentralitetsklasse 5 eller 6, men har flere distrikt og har derfor også blitt med.

¹¹ Hva er et læringsnettverk? - FHI (lest 19.02.23)

Husbanken og Distriktssenteret hadde en todelt tilnærming til rekruttering av kommuner i nettverket. Flere av kommunene i nettverket «Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktene» hadde tidligere deltatt i satsingen «Boligetablering i distriktene» fra perioden 2011-2014, som er kommunene Herøy i Nordland, Grong i Trøndelag og Ullensvang i Vestland. For prosjektgruppen var det viktig å finne motiverte kommuner som kunne delta på et utviklingsarbeid og hadde erfaring med boligutvikling. De andre kommunene ble rekruttert og forespurt via Husbankens regionkontor med bakgrunn i igangsatt dialog knyttet til utfordringsbildet eller konkrete prosjekter. Kautokeino og Kongsvinger kommune meldte selv sin interesse for å delta i nettverket. Beiarn kommune ble invitert som en følge av en anbefaling fra Husbankens kontor i Bodø. Vanylven kommune ble rekruttert inn som en følge av store utfordringer og deltagelse i nettverket «Aldersvennlige lokalsamfunn» i regi av Senteret for et aldersvennlig Norge. Stryn ble invitert inn med bakgrunn i god relasjon mellom kommunens politiske ledelse og Husbanken i Bergen. Iveland med bakgrunn i langsiktig sentrumsutviklingsarbeid og deltagelse i flere nasjonale nettverk knyttet til boligutvikling i distriktskommuner. Vinje kommune ble rekruttert inn med bakgrunn i god relasjon med Husbanken region Sør. Engerdal kommune har også drevet et langsiktig sentrumsutviklingsarbeid og har samarbeidet med Innlandet fylkeskommune/Hedmark over lang tid. Våler kommune ble invitert inn med bakgrunn i et løp om å utvikle boligprosjektet Vålertunet. Kautokeino kommune trakk seg fra arbeidet i nettverket grunnet liten kapasitet til å delta i prosjektet og ble erstattet av Sør-Varanger kommune ved årsskiftet 20/21. Sør-Varanger kommune hadde da et nylig oppdatert planverk med gode strategier for utvikling av boliger for eldre både gjennom en boligpolitisk plan og en strategisk plan for helse og omsorg.



Figur 5 Kart som viser de tolv kommunene som har deltatt i læringsnettverket

Kartet over viser de tolv kommunene som har deltatt i nettverket ved avslutningen av nettverksperioden. Agenda Kaupang har gjennomført dypdykk i kommunene Engerdal og Beiarn og utarbeidet ulike scenarioer for mulig utvikling. I tillegg er det gjennomført analyse med framskrivninger i Sør-Varanger. Det foreligger egne delrapporter fra disse dypdykkene.

2.2 Prosjektplaner

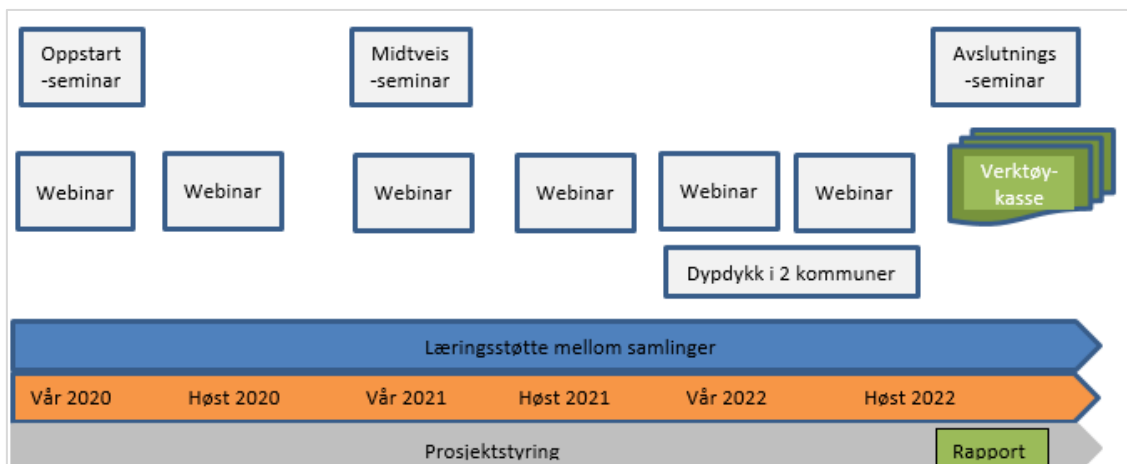
Hver deltagende kommune ble oppmuntret til å lage egne prosjektplaner basert på aktiviteter med mål innenfor den faglige rammen til nettverket. Eksempler på prosjektplaner og fremdriftsplan for prosjektplanen ble utarbeidet av prosjektgruppen. 10 av 12 kommuner i nettverket leverte prosjektplan innen september 2020. Disse planene ga et grunnlag for kommunens satsing, og prosjektgruppens tilbud i løpet av prosjektperioden.

	Virke- midler	Til- pasning	Omsorgs- boliger	Informasjons/ bransjedialog	Organisering	Samarbeid	Utbygging	Plan	Strategiske tomtekjøp/ boligkjøp
Beiarn		x	X	x					
Grong	x	x	X				X	x	
Vanylven		x					X	x	
Kongsvinger	x	x	X	x		X	X	x	X
Engerdal	x	x		x			X		
Våler	x	x	X	x				x	X
Vinje									
Iveland	x	x		x	x			x	
Ullensvang		x		x	x			x	X
Stryn				x		x			
Sør-Varanger			X	x	x	x	x		

Figur 6 Oversikt over innholdet i prosjektplanene fra kommunene i nettverket

2.3 Gjennomføring av samlinger

Prosjektgruppen utarbeidet en plan om en årlig samling og to årlige webinarer. Planen var å arrangere en oppstartkonferanse på Værnes, Stjørdal 19–20. mars 2020. Dette var før pandemien inntraff i 2020.



Figur 7 Plan for gjennomføring av samlinger utarbeidet høsten 2019

Som en følge av nedstengingen av Norge den 12. mars 2020 ble arrangementet avlyst og i april 2020 startet en serie møterekker med kommunene digitalt. Arbeidsformen hadde vært lite brukt i dialogen mellom Husbanken og kommunene tidligere, men var nødvendig for å opprettholde fremdrift i nettverket. Prosjektgruppen arrangerte Husbankens første digitale webinar 27. mai om Mobilitet blant eldre på boligmarkedet.

Første webinar, 2. april 2020: Gjennomgang og presentasjon av konseptet for nettverket. Vi brukte møtet til å kartlegge hvorvidt faglig ramme, konsept og metodikk var i tråd med kommunenes forventninger. Ofte og kortere webinarer var en av konklusjonene her. I dette møtet ble faktagrunnlaget og statistikk fra arbeidet til Agenda Kaupang presentert. Prosjektgruppen presenterte samtidig en skisse for at kommunene skulle jobbe med en prosjektplan for nettverksperioden som skulle være klar i løpet av sommeren (15. august).

Andre webinar 30. april 2020: Gruppediskusjoner i Teams for å kartlegge status og utfordringer i egen kommune. Formålet med samlingen var å øke bevisstgjøringen på hva som var/er utfordringen i egen kommune, bli kjent med andre kommuner i nettverket og legge grunnlaget for arbeidet med prosjektplaner.

Spørsmål til diskusjon 30. april 2020 vises i tabellen nedenfor:

Tabell 1 Oversikt over spørsmål fra samling i læringsnettverket, samling 30.april 2020

1	Aldersvennlige boliger	Hvordan legge til rette for at folk kan bo hjemme i egen egnet bolig så lenge som mulig?
2	Aldersvennlig bomiljø	Hva er en vellykket boligpolitikk i din kommune?
3	Samarbeid og fordeling av ansvar mellom kommunen og aktører i lokalsamfunnet	Hvordan kan kommunen sammen med innbyggere, brukerne, pårørende og andre aktører i lokalsamfunnene gi tilbud som bidrar til mestring og selvstendiggjøring?

Tredje webinar 27. mai 2020: Webinar i samarbeid med Kunnskapskontoret om «Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer. Jardar Sørvoll stilte i etterkant av webinaret opp på en egen diskusjon med nettverkskommunene om konklusjonene i forskningsrapporten, med spesielt fokus på hytte-eiere som blir tilflyttere og utleieboliger for eldre.

Fjerde webinar 9. juni 2020: Webinar med tips og råd om prosjektplaner. Gruppediskusjoner om mål i egen kommune, hvordan involvere politikere, ledere, ansatte og innbyggere.

Femte webinar 8. september 2020: Webinar om NAV og Husbankens virkemidler knyttet til eksisterende bebyggelse.

Sjette webinar 16. september 2020: Webinar om Husbankens virkemidler knyttet til fremskaffelse av nye boliger.

Syvende webinar 4. desember 2020: planlegging som strategisk virkemiddel og forutsetning for god gjennomføring for flere aldersvennlige boliger og bomiljø.

Eksempel på program for samling i nettverket. Her fra samlinga 4. desember 2020

Program:

Kl. 09.00

Velkommen og takk for sist!

Ved prosjektleiar Birger Jensen, Husbanken

Kl. 09.10

Dagens tema – planlegging som virkemiddel

Ved Trude Risnes, Distriktssenteret

Kl. 09.15

Frå overordna strategisk plan til fleire aldersvennlege bustader og bumiljø. Korleis kan vi gjere samfunnsplanen til vårt viktigaste styringsverktøy for heilskaplege og effektive planprosessar?

Ved May Britt Hernes, Asplan Viak

Kl. 09.40

Planstrategien er vedteken. Kva no? Råd og erfaringar frå rettleiing og utviklingsarbeid

Bjørge Hellem (Agder fk), Lene Hennum (Vestfold og Telemark fk), Tove Krattebøl (Innlandet fk)

Kl. 10.00

Pause og beinstrekk

Kl. 10.10

Aldersvennlege bustader og bumiljø i Vegårshei. Tilfeldig eller planmessig treff?

Vegårshei kommune sler i sin samfunnsplan fast at «boligpolitikken er første ledd i en kjede av helse- og omsorgstjenester». Kva betyr det? Kva har Vegårshei gjort?

Ved Trude Risnes, Distriktssenteret

Kl. 10.30

Reaksjonar og refleksjonar frå nord til sør: Dette kjenner vi att og slik møtte vi det. Dette har eg notert meg og slik kan vi bruke det.

Kl. 10.45

Noko å legge til? Ein siste sveip innom innleiarane

Kl. 10.50

Oppsummering, eit blick framover og takk for i dag

Birger avrundar

2021

8 februar 2021: Webinar om dypdykk gjennomført i Engerdal og eksempler på arbeid med boligtilpasning fra Kongsvinger kommune.

11. mars 2021: Webinar om boligpolitisk planlegging og samarbeid med private aktører med innlegg fra Grong, Iveland og Ullensvang kommune.

22. april 2021: Midtveiswebinar. Prosjektgruppen arrangerte et lengre webinar hvor målet var å spre erfaringer fra arbeid hos alle kommunene i nettverket via Teams.

11. mai 2021 arrangerte prosjektgruppen et eksternt webinar om eksempler på gode boligtiltak i distriktskommuner

10. juni 2021: Webinar om involvering og samskaping i aldersvennlig planlegging og utvikling, med gjesteinnlegg fra Tysvær og Sunnfjord kommune.

Høsten 2022 ble kommunene delt inn i tre klynger. Kommunene jobbet med ulike temaer og prosjektgruppen merket at det var behov for å spisse innsatsen på tre områder.

Tabell 2 Inndeling av kommuner i tre klynger

Omsorgsbustader	Planpolitikk og planarbeid	Samarbeid med private aktører
• Beiarn • Ullensvang • Våler • Engerdal	• Kongsvinger • Vinje • Iveland	• Stryn • Vanylven • Grong • Herøy

Inndeling av kommuner i tre klynger høsten 2021. Målet var at kommunene skulle gjennomføre konkrete tiltak og presentere erfaringer fra dette arbeidet på ei fysisk samling i starten av januar 2022. I hver klynge ble det gjennomført to digitale samlinger.

3. desember 2021: Webinar for alle kommuner i nettverket om fremtidsrettede boformer og bomiljø i aldersvennlige lokalsamfunn og nærmiljø med innlegg fra bl.a. Bylivssenteret og Sintef Byggforsk.

5–6. januar 2022: Todagers samling med kommunene i nettverket. På dag 1 deltok kommunal- og distriktsminister Bjørn Arild Gram med innlegg, adm.dir. i Husbanken, Osmund Kaldheim og prosjektgruppen gjennomførte en faglig bolk med boligtilpasning som tema. Prosjektgruppen og kommunene i nettverket oppsummerte også aktivitetene i klyngene fra høsten 2021. På dag 2 gjennomførte prosjektgruppen sammen med Agenda Kaupang en digital workshop sammen med kommunene i nettverket knyttet til «Områdegjennomgangen av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre.

2–3. mars 2022 ble den første fysiske samlinga i nettverket gjennomført på Værnes, Stjørdal.

2. mars 2022(dag 1) 11.00 – Lunsj med isvann, kaffe og te 12.00 – Velkommen til samling ved Marit Mellingen direktør i Distriktsenteret og Osmund Kaldheim, adm.dir. i Husbanken. Presentasjonsrunde Prosjektutvikling og finansiering i distriktskommuner v/Osmund Kaldheim. Samarbeid med private aktører 13.45 – Presentasjon av Vassinghaugen BRL ved utbygger Jørgen Binde – Byggmester Binde. Vassinghaugen borettslag ble ferdigstilt i 2019 og består av 10 aldersvennlige leiligheter i tettstedet Stod, ca 15 km fra Steinkjer sentrum. Prosjektet er utviklet i tett samarbeid med innbyggerne, butikken og kommunen. 14.20 – Diskusjon etter innlegget fra Binde 14.30 - Presentasjon av erfaringer knyttet til samarbeid med private fra kommunene i nettverket. Erfaringer fra Vanylven, Stryn og Herøy 15.15 – Pause 15.30 – Gruppeoppgaver – hvordan sørge for godt og forutsigbart samarbeid med private utbyggere i kommunen. Bruk av eksempler fra kommunene i nettverket. 16.15 – Oppsummering 16.30 - Slutt	3. mars 2022 (dag 2) 08.30 – 10.30 – Befaring og busstur til Fossli Demenslandsby og Stjørdal helsehus. Fossli demenslandsby er en av de første i sitt slag i landet og er inspirert av den nederlandske demenslandsbyen Hogeweyk: https://forskning.no/aldring-partner-sintef/slik-fungerer-demens-landsbyer-i-norge/483190 10.30 – Liten refleksjonsrunde fra befaringa Boligfremskaffelse for eldre 11.00 – Utbygging av omsorgsboliger i distriktskommuner. Erfaringer og ambisjoner fra Beiarn, Ullensvang og Engerdal. 11.30 – 12.15 – Lunsj med isvann, kaffe og te 12.15 – 13.00 - Gruppearbeider og oppsummering i plenum, Utfordringer og forslag til løsninger til Engerdal, Ullensvang og Beiarn 13.00 – 13.10 – Pause Boligplanlegging 13.10 – Presentasjon av pågående planarbeid i Vinje ved Ann Kristin Egge, Sigrid Breiseth (Vinje kommune) Trude Risnes (Distriktsenteret), Jarle Knutsen (Husbanken) Lene Hennum (Vestfold og Telemark fylkeskommune), Iveland og Kongsvinger – Gruppeoppgaver og oppsummering i plenum – Utfordringer og forslag til løsninger til Vinje, Iveland og Kongsvinger 14.30 – Takk for nå og vel hjem
--	--

Figur 8 Program for samlingen 2. og 3. mars 2022

Program for fysisk samling på Værnes i mars 2022. Den faglige inndelinga fra klyngene ble også brukt til å dele erfaringer, og å spille opp konkrete utfordringer og problemstillinger i den enkelte kommune. På dag to ble det også tid til ei fysisk befarig på Fossli demenslandsby på Stjørdal.

9–10. november 2022: fysisk samling i nettverket og besøk hos Iveland kommune.



Distriktssenteret
Kompetansesenter for distriktsutvikling



Husbanken

Program for denne samlingen – dag 2

08.30 – Bussavgang fra utsiden av hotellet

09.30 – Ankomst Iveland omsorgssenter (kort orientering fra Monica Verdal)

- Spasertur ned til Birketveit, hvis været tillater det (ca. 7 –800 meter)
- Befaring og tettstedsvandring ved Åkle

11.00 – På biblioteket – orientering fra Egil Mølland

11.30 – Pizza og mineralvann fra Joker Birketveit

12.15 – Workshop - videreutvikling av Åkle

13.15 – Oppsummering i plenum og avslutning

14.00 Bussavgang til Kjevik – ankomst ca. 14.40



Birketveit – Iveland sentrum. Foto: Iveland kommune

5

Figur 9 Program for samling dag to, 10.november 2022

Prosjektgruppen gjennomførte også ei fysisk samling på høsten 2022 som inkluderte tur til Iveland. Også her ble det viet tid til erfaringsutveksling mellom kommunene før prosjektgruppen gjennomførte workshop om den planlagte verktøykassen (artikler på Husbanken.no) og budskap til sluttrapporten. Husbanken og Distriktssenteret dekket kostnader for kommunene som deltok på de fysiske samlingene.

De digitale webinarene har vært viktige supplementer til enkeltstående møter med kommunene.

2.4 Faglig rammeverk

Gjennom prosjektperioden har kommunene og prosjektgruppen jobbet etter et faglig rammeverk som er illustrert i modellen under. Det faglige rammeverket angir to retninger for å skape flere aldersvennlige boliger, i både ny- og eksisterende bebyggelse. For å lykkes med aldersvennlig boligutvikling er det en fordel og en styrke at kommunen har boligpolitiske mål, strategier og tiltak som har en forankring i helhetlig boligutvikling, og at dette sees i sammenheng med lokalt stedsutviklingsarbeid. Det er også en forutsetning at kommunen kjenner sitt lokale utfordringsbilde.

Den faglige rammen har sin teoretiske forankring fra rapporten «Eldres boligsituasjon»¹² som oppsummerer viktige grep kommuner kunne gjøre for å fremme bygging og tilpasning av flere aldersvennlige boliger. Rapporten omtaler spesielt viktige grep som må gjennomføres i distriktskommuner.

¹² Sørvoll m.fl: *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring. Rapport nr. 11/16* (2016)



Figur 10 Faglig rammeverk for arbeidet med kommunene i læringsnettverket «Aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktene», utviklet av Husbanken

2.5 Helhetlig virkemiddelbruk

Helhetlig virkemiddelbruk handler om å se de tilgjengelige virkemidlene i sammenheng, både de statlige og de kommunale, og bruke handlingsrommet som ligger både i plan- og bygningsloven og i virkemidlene. I kommuner med tynne boligmarkeder må kommunen ta en større entreprenørrolle i boligpolitikken og boligutviklingen, og utfordres på å ta i bruk bredden av virkemidler, samtidig som kommunene utfordres til å benytte handlingsrommet i plan- og bygningsloven i enda større grad. Mange distriktskommuner har lang og god erfaring med å utvikle bolig- og distriktpolitiske tiltak for å øke attraktivitet og tiltrekke seg nye innbyggere og skape gode bo- og oppvekstvilkår. Slike lokale initiativ og virkemidler kan også være aktuelle for eldre og for bygging av aldersvennlige boliger. Tabellen under viser en skematisk sammenstilling av de ulike virkemidlene, innsatsområder og sentrale forutsetninger for det boligpolitiske arbeidet i kommunene.

Tabell 3 Skematisk oversikt over helhetlig virkemiddelbruk (Kilde: Husbanken)

FORUT- SETNINGER	ORGANISERING OG FORANKRING				OVERSIKT OVER BEHOV		BOLIGSOSIALE HENSYN I PLAN	
INNSATS- OMRÅDER	Fremskaffe egnede utleieboliger for vanskeligstilte				Eie egen bolig	Beholde og tilpasse bolig		Omsorgsbygg
STRATEGI	Kommunen kjøper boliger	Kommunen bygger nye boliger	Samarbeide med private aktører	Formidle bolig i det private utleie-markedet	Bistå vanskeligstilte med å kjøpe bolig	Bistå personer til å bli boende i eid eller leid bolig	Tilpasse eksisterende boliger og bygge tilgjengelige boliger	Bygging og utbedring av sykehjem, omsorgsboliger og dagaktivitetssenter
HUSBANKENS VIRKEMIDLER	Lån til utleieboliger	Lån til utleieboliger	Lån til utleieboliger (gis til utbygger)	Bostøtte	Startlån Bostøtte Investeringstilskudd	Startlån (eid bolig) Bostøtte	Startlån (eid bolig) Lån til oppgradering Lån til boligkvalitet	Investeringstilskudd Bostøtte
KOMMUNENS VIRKEMIDLER	Strategi for anskaffelser BRL-loven Utbyggingsavtaler Opprette BRL	Salg/kjøp av tomt Reguleringsplan Utbyggingsavtaler	Tilvisningsavtale Tildelingsavtale Innleie	Øk. rådgivning Veiledning Bo-oppfølgning Depositum Øk. sosialhjelp Kommunal bostøtte	Øk. rådgivning Veiledning og oppfølging Salg/kjøp av tomt Opprette BRL Tilskudd til etablering Tilskudd til tilpasning	Øk. rådgivning Veiledning Bo-oppfølgning Tjenester Øk. Sosialhjelp Tilskudd til etabl. Tilskudd til tilpass.	Øk. rådgivning Byggt teknisk rådgivning Tilskudd til tilpass. Tilskudd til prosj. og utredning	Salg/kjøp av tomt Reguleringsplan Utbyggingsavtaler

2.6 Dokumentasjon av resultater

Kommunene i nettverket har delt erfaringer og resultater på nettverkssamlinger som har vært gjennomført i løpet av perioden. I tillegg har prosjektgruppen brukt kommunene i nettverket og relevante tema knyttet til boligutfordringer i distriktene på landsdekkende webinarer som:

- ▶ Mobilitet blant eldre på boligmarkedet 27. mai 2020
- ▶ Boliger i distriktene 11. mai 2021 – i samarbeid med prosjektet «Kommunale boliger, et uforløst potensial».
- ▶ Startlån i distriktskommuner 14. oktober 2021
- ▶ Bosetting av flyktninger – 7. april 2022
- ▶ Tilpasning av boliger i distriktene – 22. september 2022
- ▶ Sluttkonferanse 29. mars 2023

Husbanken og Distriktssenteret har også presentert erfaringer fra nettverksarbeidet i ulike webinarer på nasjonalt og regionalt nivå.

- ▶ Norsk Kommunalteknisk forenings boligkonferanse 2020
- ▶ Høringsmøte om boligbygging i landdistriktene i det danske folketinget 2020
- ▶ Leve-hele livet konferansen i Innlandet 2021
- ▶ Leve hele livet konferansen i Vestland 2021
- ▶ Leve hele livet konferansen i Møre og Romsdal 2021
- ▶ Leve hele livet konferansen i Troms/Finnmark 2021
- ▶ Vest-Finnmark regionråd – konferanse om boligsituasjonen i Finnmark 2021
- ▶ Fagseminar om aldersvennlige rurale samfunn – Helsedirektoratet 2021
- ▶ Fagseminar på Senja 2021
- ▶ Husbankkonferansen i Midt-Norge 2022
- ▶ Boligkonferansen i Møre og Romsdal 2022
- ▶ Tettstedskonferansen i Vestland 2022
- ▶ Konferanse for distriktskommuner i Nord-Gudbrandsdal og Nord- Østerdal 2022
- ▶ Konferanse for kommuner i satsinga «Lys i gamle hus» 2022
- ▶ NBO – Housing Nordic 2022
- ▶ Samling for kommuner i nettverket «Distriktskommune 3.0» 2022
- ▶ Husbankkonferansen i Arendal 2022
- ▶ Leve hele livet konferansen i Trøndelag 2022

Pressemeldinger og oppslag i media

I samarbeid med Husbankens kommunikasjonsavdeling ble det også produsert flere pressemeldinger fra satsinga som har fått god omtale i mediene.

- ▶ Vil lage flyttbare moduler med bad og soverom – mars 2022
- ▶ Kronikk – lykkelig som liten av Marit Mellingen i Distriktssenteret i Dagsavisen og i Avisa Nordland

- **Distrikt**

**Fuel**

- Litteratursøg og lydbåndkommentarer vedr. Gengule i projektet om 10-årskræftens tidlige og bioniske i det skole.
- Projektet er en samarbejdsindsats mellem Hvidovre, Deltidskole og 12 kommuner.

• Projektet reiser seg mot karriere med stagnerende økonomiske tilgrokninger, men etter på å skape karriere med porteføljeinvesteringer og å gi til andre karriere.



Beide Schülerinnen und Schüler sind ebenfalls an der Ausbildung zum Fachlehrer für Mathematik und Physik beteiligt. Sie werden in der Ausbildung von der Lehrkraft begleitet und unterstützt. Die Schülerinnen und Schüler werden in der Ausbildung von der Lehrkraft begleitet und unterstützt.

Hande interesse: Vi marker at stadig flere danskere vælger at rulle alderbalgen ved at tåle en gruppe for at skabe en mere aldervennlig boligpolitik, viser Sigtens Sparkeband, som er ledet af...

Økende interesse for å gjøre bygdene mer aldersvennlig

Stadig flere distriktskommuner tar grep for at eldre innbyggere kan bo hjemme så lenge som mulig. Samtidig legger Husbanken fram en rekke ordninger for å gjøre gamle boliger på bygd mer tilpasset pensjonistlivet.

— Die Daten liefern neue An-
sichten von 70 bis 80 als allmählich legiti-
me, diejenigen über 80 als nicht mehr
mehr als 10 Prozent legitim, 90 Prozent
nicht legitim. Die Daten zeigen, dass
einige Begriffe für diese Daten, die so-
zialwissenschaftlichen Begriffe (Spezialfall)
(Hochschule) (Hochschule).

[illegible][illegible]

der stiftet og etableret i samarbejde med kommunen, som har finansieret den. Her har vi haft en stor succes med at få flere kvinder til at deltage i arbejdet, og det har været en stor succes for os. Vi har også haft en stor succes med at få flere kvinder til at deltage i arbejdet, og det har været en stor succes for os.

Figur 11 Utklipp fra Nationen februar 2022 i etterkant av webinar om boligtilpasning



**Eldrebolgen treffer små kommuner
- satser på aldersvennlige boliger**

har startet samarbeid
inner over hele landet
mer aldersvennlig bo-
triktene.

fyke analyser viser at andelen af de vilde størster i løbet af sommeren og efteråret særlig vil omfatte de mindre distriktskommuner.

Bolig- og eludfordyrløbskræfterne som mål til flere skal blive boende i kommunen, og der skal være mulighed for at flytte til nye boligområder, og kan leve valgfrit for boherne, og kan leve presset på kommunen sin bolig- og energisøgende. Men nybygning kan

I distrikterne retter sig først og fremst mod kommuner med stagnerede og endog faldende befolkninger. Men aktørene søger på at skabe kunnskab med by overbygning og på at lunde kommuner og kommuner med de 12 distriktskommuner skal Husbønder og Distriktsretter blandt andet søge for at realisere konkrete projekter eller tiltak mod byudviklingen i de 12 kommuner over hele landet.

– I projektperioden skal de 12 distriktskommuner prøve at

ingen kommer, de er fulde af glæde til at være sammen. Så vil vi ikke se os ender sammen, så vi kan mødes igen. Det er en fantastisk oplevelse, som vi alle har haft. Det er en fantastisk oplevelse, som vi alle har haft. Det er en fantastisk oplevelse, som vi alle har haft.

udfordring

vi vil have behov for nogle nye kompetencer, som vi kan bruge til at løse de problemer, som vi står over for. Det er en fantastisk oplevelse, som vi alle har haft. Det er en fantastisk oplevelse, som vi alle har haft. Det er en fantastisk oplevelse, som vi alle har haft.

Kapitel 6: Kompetencer

Spørgsmål: Hvorfor er det vigtigt at have kompetencer? Svaret er: Det er vigtigt at have kompetencer, fordi det giver os mulighed for at løse problemer, som vi står over for. Det er en fantastisk oplevelse, som vi alle har haft. Det er en fantastisk oplevelse, som vi alle har haft. Det er en fantastisk oplevelse, som vi alle har haft.

– Fulles kjennetegn for små arbeidsmarknader er tytte bollemerke, som betyr på kapasitet og kompetanse. Det gjør det krevende å la fram og holde i verden og lokalisering. I tråd med ønsker og behov. Bliende behovet for et bildelegit tilpasset.

– Man piker veldig på at dagens bollemerke er tilpasset personer med innlagt funksjonsnivå.

– Mange eldre vil ha behov for bedre tilgjengelige bollemerke, men med høyere funksjoner og lokalisering. I tytte bollemerke vil det være et behov for et tytte bollemerke, som tydelig da utbyggingsprosjektet kan være uansett for utbyggere og risikabelt med tanke på distribusjon.

Markedsaktiviteten

Et spørsmål som er på agendaen er på hvilken måte ressursene. Generelt i framtiden siden framtiden vil være geografisk. Flere rapporter viser at det vil være en økning i arbeidsgiverne. Alder ringer vil få en mindre ressurser.

Markedsrammen

Spørsmålet om det er en økning i den økonomiske situasjonen er et spørsmål som er på agendaen. I tillegg vil det være en økning i arbeidsgiverne.

– Det er også viktig for den økonomiske

[illegible]

Figur 12 Oppslag i Nationen om aldersvennlige boliger i Vinje kommune

Innhold på Husbanken.no

På tampen av prosjektperioden arbeider prosjektgruppen med å etablere en egen verktøykasse for distriktskommuner på Husbanken.no. I verktøykassen vil kommunene finne konkrete eksempler på hvordan de kan gå frem på prosjekter som omhandler alt fra å tilrettelegge en tomt, til å gjennomføre en boligdag i samarbeid med bransjeaktører og innbyggere.

Privatperson

Kommune

Bransje

Tall o

og tilskudd

Renter

Arrangement

Boligsosial monitor

Kva skal de arbeide med?

Her finn du meir informasjon på eit tema og eksempel på korleis andre kommunar har arbeida med temaet.

Vi ønsker å involvere utbyggjarar og innbyggjarane

Vi har ein tomt vi vil utvikle

Vi vil at fleire skal tilpasse bustaden sin

Vil skal rullere plan(ar) og/eller lage kunnskapsgrunnlag

Vil ønsker meir kunnskap om aktuelle økonomiske verkemiddel

Vi ønsker å bygge fleire nye typar bustader

Kartlegging av kommunale bustader i Kongsvinger	Eksempel	
Åkle	Eksempel	Iveland
Moglegheitsstudie som ein del av kunnskapsgrunnlag	Eksempel	Vinje
Samordning av verkemiddel (FK)	Eksempel	Larvik
Startlån til bustadkjøp i distriktene i kommunen	Eksempel	Vanylven
Kommunestyrevedtak på strategisk boligkjøp	Eksempel	Grong
Oppgradering av omsorgsboliger til eldrebustader	Eksempel	Grong
Strategisk boligkjøp i Sandøla Panorama	Eksempel	Sor-Varanger
Bransjemøter med politisk forankring	Eksempel	Sor-Varanger
Innbyggerundersøking	Eksempel	Sor-Varanger
Prognose for framtidig bustadbehov	Eksempel	Beiam
Omsorgsbustader som ein del av sentrumsutviklinga	Eksempel	Beiam
Bustadgruppa får det til	Eksempel	Herøy
Herbo - kommunen bygger sjølv	Eksempel	Engerdal
Tettstadsutvikling i Engerdal	Eksempel	Kongsvinger
Bad på hjul	Eksempel	Iveland
Åkle	Eksempel	Steinkjer
Byggmester Binde - Stod	Eksempel	Rayrvik
Joker Rayrvik - utleigebustader for eldre på toppen	Eksempel	Hamarøy
Ti utleigebustader på Hamarøy med tilvinningsavtale	Eksempel	Uttstein
300-metersbyen	Eksempel	Bomlo
Dalaneset	Eksempel	Etnedal
Burettslag	Eksempel	Vinje
Samarbeid med pensjonistlaget	Godt grep	Grong
Opprette bustadteam	Godt grep	Grong
Laga bustadplan	Godt grep	Sor-Varanger
Møte med pensjonistlagene i grendene	Godt grep	Beiam
Innbyggerundersøking	Godt grep	Beiam
Alle kommunale bustader over 25 år skal seljast	Godt grep	Engerdal
Bustadpolitikk plan	Godt grep	Kongsvinger
Vedtar pengar til tilpassing av bustad	Godt grep	Ullensvang
Bustadkontor på farten	Godt grep	Ullensvang
Strategi for kommunen sitt samarbeid med bransjen	Godt grep	Iveland
Sentrumsnære bustader for eldre erstatta sjukeheimsplassi	Godt grep	

3 Hva er utfordringene i distriktskommuner?

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. For få egnede boliger for eldre er spesielt en utfordring i distriktskommuner der andelen eldre er høy og boligbyggingen enten mangler eller er lav. I dette kapittelet redegjør vi for utfordringene i distriktskommuner for helse- og omsorgstjenestene og for boligmarkedet. Kapittelet viser statistikk for landet og for nettverkskommunene for pleie og omsorgstjenestene og for boligtyper i distriktskommunene.

I mange distriktskommuner ser vi at en større andel eldre innbyggere bor i kommunale utleieboliger og på sykehjem, har høye kommunale inntekter og høye utgifter til, og høyere forbruk av, pleie- og omsorgstjenester. Høy risiko for tap ved å bygge nytt, eldre med problemer med å finansiere eventuell ny bolig ved ønske om flytting mer sentralt og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging og utviklingsarbeid er også utfordringer i distriktene. Mange eldre på de to øverste trinnene i boligtrappen (figur 28) er trolig et resultat av utfordringer knyttet til boligmarkedet sammen med kommunens evne til å håndtere utfordringene, de eldres økonomi og valgmuligheter og spredt bosettingsmønster. Investeringsstilskuddet fra Husbanken til bygging av nye, og rehabilitering av eksisterende, sykehjems plasser og boliger med døgntjenester, kan ha bidratt til at flere eldre får botilbud på de øverste trinnene.

Basert på forholdene beskrevet i avsnittet over er det trolig distriktskommuner som har størst potensial for å redusere utgiftene til pleie- og omsorgstjenestene ved å utvikle en mer helhetlig boligpolitikk for eldre innbyggere. Våre forslag til virkemidler og anbefalinger er utformet med sikte på at disse kommunene skal løse krevende utfordringer i dårlig fungerende boligmarked.

3.1 Intervjuer ved oppstart

Det er som sagt stor forskjell mellom vilkårene til eldre på boligmarkedet i distriktskommunene og eldre som nyter godt av mer velfungerende boligmarkeder i mer sentrale strøk. Det er gjennomført intervjuer med kommunene i nettverket ved oppstart og mot slutten av perioden for å få økt innsikt, og dypere forståelse for hvordan distriktskommunene selv jobber med boligpolitikk generelt og utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer spesielt.

Kommunene i nettverket ønsker å satse på sentrumsnære boliger, men det er ulike synspunkter om hvor stor del av satsingen som skal skje i det største senteret. Flere kommuner har flere bygder/grender og ikke nødvendigvis noe entydig sentrum eller senter. Flere steder er boligutviklingen også sentrert rundt skoler og handelssteder eller offentlig tjenesteyting som helsetjenester.

Kommunene har ulik praksis for hvordan involverings- og medvirkningsprosesser gjennomføres, både i omfang og grad av formalisering, samt hvilke erfaringer kommunene har med slik involvering. Det fremkommer også at det er mange ulike dokumenter som er aktuelle i den kommunale planleggingen, og at kommunene i varierende grad lykkes med forankringen.

Enkelte kommuner sier også at egen praksis med å bygge boliger for eldre er kulturelt betinget. Samtidig er det en utvikling i at eldre gradvis tar større ansvar for egen bolig.

Flere kommuner ser også boligutviklingen i et større perspektiv, og vurderer at bolig har sammenheng med flere andre utviklingsområder som blant annet å være attraktiv for nye innbyggere og barnefamilier, samt bolig som virkemiddel for å tiltrekke seg arbeidskraft. Det oppleves utfordrende at prisen for en ny leilighet er høyere enn boligens salgsverdi. For mange eldre er dette en barriere.

Noen kommuner har fått til et vellykket samarbeid med private aktører, andre ønsker å etablere et slikt samarbeid, mens andre opplever at det er begrenset tilgang til private aktører lokalt.

Mange av kommunene i nettverket anser små forhold i kommunen som en styrke. Dette gir god oversikt og god lokalkunnskap, men erkjenner samtidig at statistikk og styringsindikatorer er nyttig og viktig. I nettverket er det ulik anvendelse av statistikk og tilgjengelig data. Det er også varierende kjennskap til Husbankens virkemidler, og flere har ønsket mer bevisst bruk og utvikling av virkemidler til distriktskommuners behov. Mange har godt samarbeid med NAV om bruken av virkemidler.

Kommunene har forventninger om å utvikle gode løsninger med utgangspunkt i erfaringsutveksling og læring fra andre kommuner. Flere peker på forventninger om å utvikle virkemidler sammen med Husbanken og enkelte er opptatt av at distriktskommuner gjennom nettverket gis en tydelig stemme i distriktspolitikken.

3.2 Demografisk utvikling og behovet for pleie og omsorg

Vi har sett på forventningene til endring i befolkningen for kommunene i årene framover. SSB har hvert annet år en framskrivning av forventet befolkningsutvikling i alle norske kommuner. Siste framskrivning ble gjort juli 2022. Hvis vi tar utgangspunkt i hovedalternativet til SSB (MMMM) viser den at Grong, Iveland, Kongsvinger og Herøy forventer en vekst i innbyggere, mens for de andre kommunene forventes det en nedgang.

Tabell 4 Befolkningsutvikling basert på SSB tabell 13600, hovedalternativet (MMMM) per juli 2022, tilrettelagt av Agenda Kaupang

Innbyggere, SSB per juli 22, MMMM	2022	2025	2030	2040	2 050	Utvikling
3401 Kongsvinger	17 851	18 147	18 262	18 372	18 429	
3419 Våler (Innlandet)	3 587	3 614	3 587	3 556	3 534	
3425 Engerdal	1 250	1 260	1 264	1 268	1 253	
3825 Vinje	3 756	3 793	3 794	3 781	3 757	
4218 Iveland	1 335	1 372	1 427	1 515	1 584	
4618 Ullensvang	11 002	10 637	10 383	10 021	9 707	
4651 Stryn	7 118	7 306	7 261	7 166	7 057	
1511 Vanylven	3 083	2 931	2 799	2 594	2 401	
5045 Grong	2 347	2 284	2 325	2 376	2 395	
1818 Herøy (Nordland)	1 793	1 889	1 913	1 929	1 931	
1839 Beiarn	999	1 025	1 005	959	914	
5444 Sør-Varanger	10 103	9 850	9 880	10 066	10 087	

Større andel eldre innbyggere i nettverkskommunene fram mot 2050

Videre har vi sett på alderssammensetningen for nettverkskommunene. Denne viser at andelen eldre innbyggere vokser mest.

Tabell 5 Befolkningsutvikling basert på SSB tabell 13600, hovedalternativet (MMMM) per juli 2022, tilrettelagt av Agenda Kaupang. Gruppe 5 består av Våler, Sør-Varanger, Iveland, Ullensvang, Grong og Stryn

Sentralitetsgruppe 5 i nettverket	2022	2025	2030	2040	2050
Innbyggere 0-17 år	6 787	6 499	6 140	6 012	5 958
Innbyggere 18-49 år	13 411	12 902	12 710	12 096	11 366
Innbyggere 50-66 år	8 357	8 250	7 943	7 158	7 304
Innbyggere 67-79 år	4 806	5 137	5 242	5 776	5 286
Innbyggere 80-89 år	1 680	1 868	2 344	2 868	3 382
Innbyggere 90 år og over	451	408	494	800	1 080
Sum innbyggere	35 492	35 064	34 873	34 710	34 376

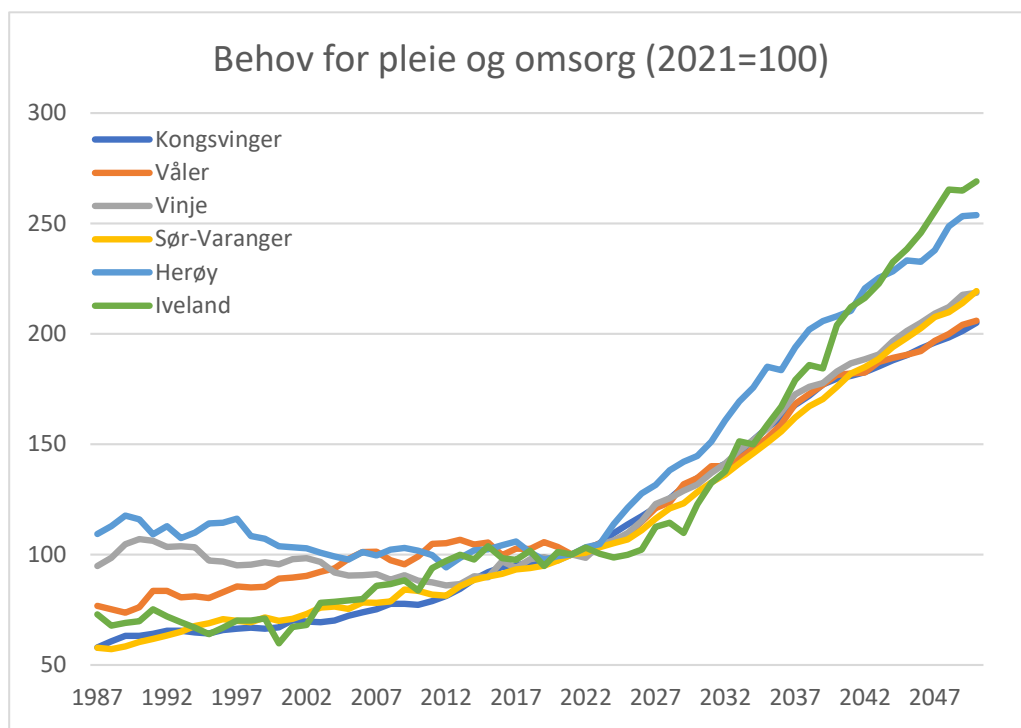
Tabell 6 Befolkningsutvikling basert på SSB tabell 13600, hovedalternativet (MMMM) per juli 2022, tilrettelagt av Agenda Kaupang. Gruppe 6 består av Vinje, Herøy, Vanylven, Beiarn, Engerdal

Sentralitetsgruppe 6 i nettverket	2022	2025	2030	2040	2050
Innbyggere 0-17 år	1 913	1 894	1 814	1 720	1 693
Innbyggere 18-49 år	3 730	3 592	3 508	3 267	3 008
Innbyggere 50-66 år	2 711	2 653	2 513	2 214	2 260
Innbyggere 67-79 år	1 811	1 913	1 880	1 976	1 733
Innbyggere 80-89 år	578	703	902	1 054	1 176
Innbyggere 90 år og over	138	143	158	300	386
Sum innbyggere	10 881	10 898	10 775	10 531	10 256

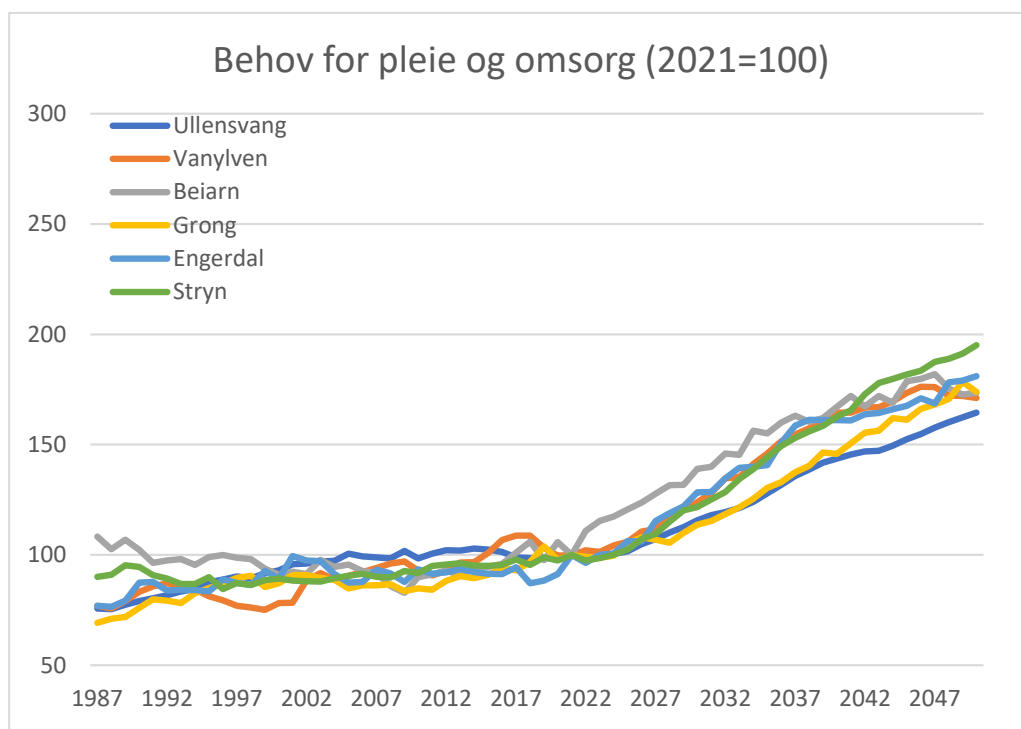
Vi har beregnet utviklingen i behovet for utgifter til pleie og omsorg for de 12 kommunene i nettverket. Beregningene er gjort ved å bruke kostnadsnøklerne og vektene i det statlige inntektssystemet som er knyttet til pleie- og omsorgsutgiftene.¹³ Disse nøklene er basert på analyser av objektive forhold som kommunene ikke kan påvirke. Nøklerne inneholder blant annet kriterier for bosettingsmønster og for smådriftsulemper. Resultatet er beregningene for de 12 kommunene er vist i de neste to figurene.

De seks kommunene med sterkest vekst i behovet for pleie og omsorg er sortert i figuren under. I alle disse kommunene er det beregnede behovet mer enn dobbelt så høyt i 2050 som i 2021. Men også alle de seks neste kommunene i figuren nedenfor har et beregnet behov som er mer enn 1,6 ganger høyere i 2050 enn i 2021. Det betyr altså at i alle kommunene blir det nødvendig med en betydelig økning av kapasiteten for aldersvennlige boliger, enten på det ordinære boligmarkedet eller i kommunal regi.

¹³ Kriterier og vektorer i parentes som er brukt: Innbyggere 0–1 år (0,4 %), innbyggere 2–5 år (0,8 %), innbyggere 6–15 år (2,0 %), innbyggere 16–22 år (1,5 %), innbyggere 23–66 år (9,6 %), innbyggere 67–79 år (11,0 %), innbyggere 80–89 år (20,3 %), innbyggere 90 år og over (10,7 %), gradert basiskriterium (1,2 %), reiseavstand innen sone (1,1 %), reiseavstand til nabokrets (1,1 %), PU 16 år og over (14,1 %), ikke-gifte 67 år og over (13,1 %), dødelighetskriterium (13,1 %)



Figur 13 Beregnet behov for pleie- og omsorgstjenester 1987 - 2050 (2021=100) basert på framskrevet befolkning fra Statistisk sentralbyrå (alternativ MMMM)



Figur 14 Beregnet behov for pleie- og omsorgstjenester 1987–2050 (2021=100) basert på framskrevet befolkning fra Statistisk sentralbyrå (alternativ MMMM)

Anslag for personer med demens

I 2020 ble det for første gang dokumentert resultater av en 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 101 000.¹⁴ 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 estimater 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 for kommunene i tabellen under bygger på den nye norske studien og framskrivningen til Statistisk sentralbyrå (alternativ MMMM). En samletabell med en linje for hver kommune over samlet antall personer med demens

Tabell 7 Framskrivning av forventet antall personer med demenssykdom i kommunene¹⁵

Anslag innbyggere med demenssykdom, SSB per juli 22, MMMM/Hunt4	2 022	2 025	2 030	2 040	2 050	Utvikling
3401 Kongsvinger	443	503	602	781	889	
3419 Våler (Innlandet)	104	116	139	182	211	
3425 Engerdal	43	48	55	67	78	
3825 Vinje	89	102	121	161	184	
4218 Iveland	21	23	27	44	58	
4618 Ullensvang	335	348	389	477	541	
4651 Stryn	163	179	207	273	322	
1511 Vanylven	102	109	124	160	163	
5045 Grong	72	73	77	96	108	
1818 Herøy (Nordland)	41	48	58	81	98	
1839 Beiarn	36	40	45	53	57	
5444 Sør-Varanger	196	217	261	358	438	

Hvis vi sammenlikner utviklingslinjene i tabell 4, ser vi at innbyggerantallet varierer i utvikling mellom kommunene, mens alle kommunene vil måtte forvente å få flere innbyggere med demensutfordringer i framtiden.

¹⁴ Kilde: <https://www.med.uio.no/klinmed/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2020/dramatisk-okning-av-demens-i-norge.html>

¹⁵ Framskrivninger av forventet antall personer med demens basert på SSB tabell 13600, hovedalternativet (MMMM) per juli 2022 og Beregningene er basert på fjerde runden av datainnsamlingen i Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag (HUNT4), samt forekomstestimater for en storby (prosjektet HUNT4 Trondheim 70+ ble gjennomført i en bydel i Trondheim kommune) og prosjektet UngDemens i Trøndelag. 2017-2019 Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag (HUNT4 Studiet)

Familieomsorgskoeffisient og aldersbæreevne

Utfordringer som følge av en aldrende befolkning

Familieomsorgskoeffisient og aldersbæreevne er to begreper som det har blitt vanlig å bruke for å illustrere utfordringene som følger av en aldrende befolkning.

Familieomsorgskoeffisient er definert som antall personer i alderen mellom 50 og 66 år per eldre over 85 år. Vi har definert alderen mellom 50 og 66 som omsorgsyttende alder, fordi det er personer i denne aldersgruppen som ofte stiller opp for sine foreldre.

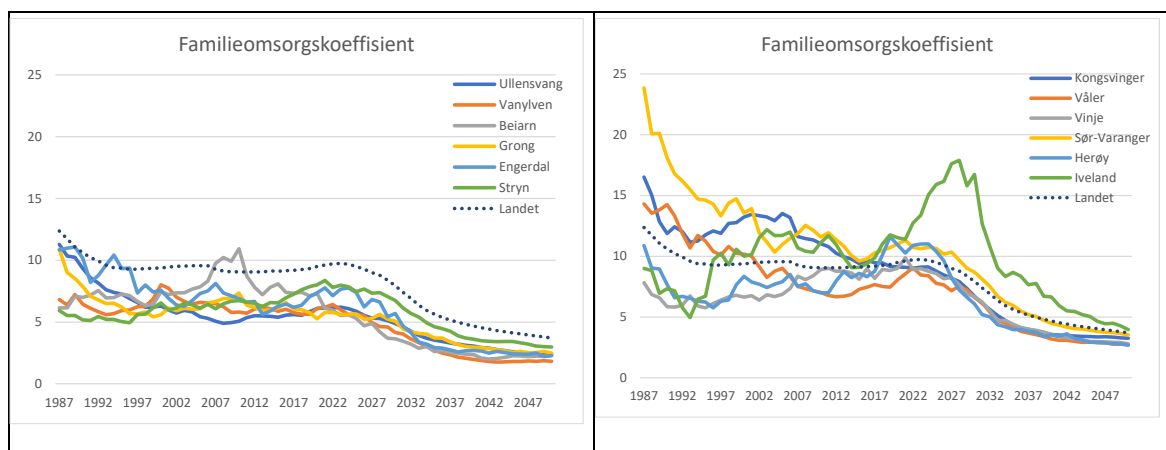
Aldersbæreevne er beregnet som forholdet mellom personer i yrkesaktiv alder (16–67 år) og personer over 67 år. Denne størrelsen sier noe om muligheten til å finansiere velferden i årene som kommer. Finansiering av velferden er i første rekke et nasjonalt ansvar. Gjennom det statlige inntektssystemet blir kommunenes inntekter jevnet ut, blant annet ut fra behovet for tjenester.

Familieomsorgskoeffisient

I Norge vil antall personer i omsorgsyttende alder fra 50–66 år per eldre over 85 år synke fra 2025 og halveres fram mot 2040, fra 8 personer i dag til 4 personer i 2040 (jf. figuren under).

Konsekvensen av dette vil være at selv om alle yter like mye som nå, går omfanget av familieomsorgen betydelig ned. Statistisk sentralbyrå anslår at familieomsorgen tilsvarer omtrent 90 000 årsverk.¹⁶ Omfanget av familieomsorg er altså i nesten samme størrelsesorden som årsverkene i kommunenes pleie- og omsorgstjenester.

Redusert familieomsorg vil øke betydningen av andre sosiale nettverk. Det blir viktig med en lokalisering og utforming av boliger som gir mulighet for sosial deltakelse. Et godt samarbeid mellom kommunen, frivillige og resten av lokalsamfunnet vil kunne få økt betydning. Det blir også viktig å styrke samarbeidet med pårørende, i tråd med nasjonale satsinger og strategier.



Figur 15 Beregnet familieomsorgskoeffisient 1987-2050 for de 12 kommunene i nettverket og landet som helhet. Fremskrevet befolkning fra Statistisk sentralbyrå (alternativ MMMM).

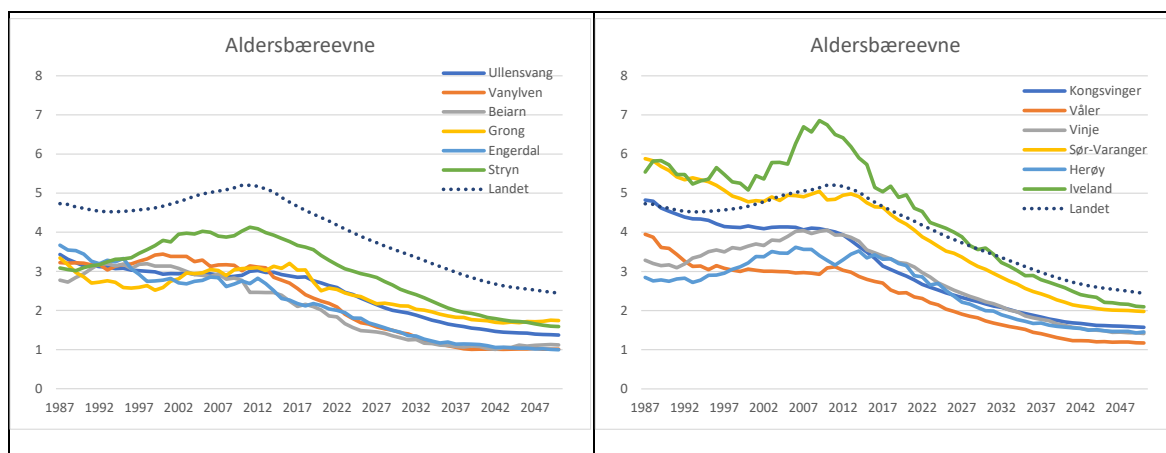
¹⁶ Kilde: Presentasjon av Erling Holmøy lagt frem på seminar i regi av KS 27. januar 2021.

I årene frem til 2050 blir familieomsorgskoeffisienten redusert i alle 12 kommunene. Reduksjonen er særlig sterk i årene rundt 2030 (jf. figuren over). Sammenliknet med landet vil nivået for denne koeffisienten etter hvert bli lavere enn landet i 10 av 12 kommuner i nettverket. Det ser altså ut til at etableringen av sosiale nettverk vil være en særlig stor utfordring i distriktskommuner i årene som kommer.

Aldersbæreevne

Gjennom hele perioden skjer det en nokså jevn reduksjon i aldersbæreevnen, både for landet og kommunene i nettverket (jf. figuren under). De fremtidige utfordringene med å finansiere velferden og skaffe tilstrekkelig arbeidskraft er tema for regjeringens perspektivmelding¹⁷ som ble lagt frem i 2021. Det er en nasjonal oppgave å utarbeide strategier og tiltak som kan bidra til å løse disse utfordringene.

Samtidig må også de 12 kommunene i nettverket i likhet med andre kommuner løse utfordringene. De økonomiske rammene vil bli strammere og det blir vanskeligere å rekruttere arbeidskraft. For kommunene vil det være viktig å fremstå som en attraktiv arbeidsgiver i konkurranse både med de andre nærliggende kommuner og med spesialisthelsetjenesten.

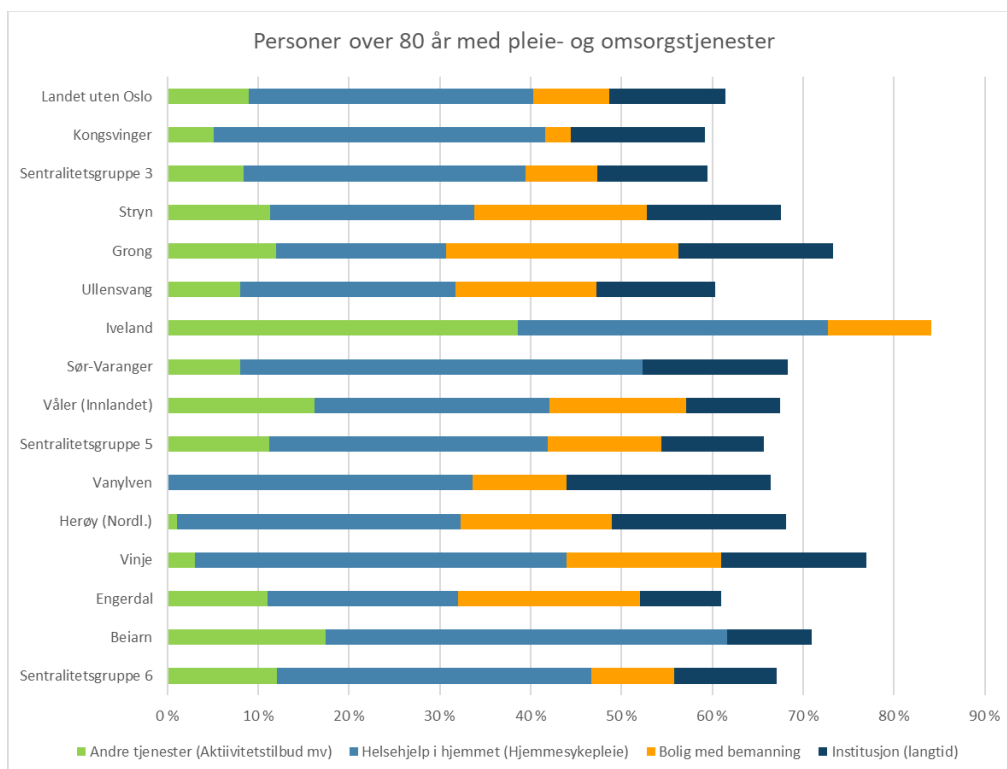


Figur 16 Beregnet aldersbæreevne for de 12 kommunene i nettverket og landet som helhet. Fremskrevet befolkning fra Statistisk sentralbyrå (alternativ MMM)

Andelen over 80 år med pleie- og omsorgstjenester

Figuren nedenfor viser at alle kommunene i nettverket foruten Kongsvinger, Ullensvang og Engerdal, tildeler tjenester til flere innbyggere over 80 år enn landsnittet (uten Oslo). Hvis vi ser på andelen av innbyggere som tilbys bolig med bemanning eller institusjonsplass ser vi videre at andelen av innbyggere med slikt tilbud er større i alle kommunene i nettverket mot landet foruten Kongsvinger, Engerdal og Beiarn (som ikke har slike tilbud).

¹⁷ Meld. St. 14 (2020-2021) «Perspektivmeldingen 2021»



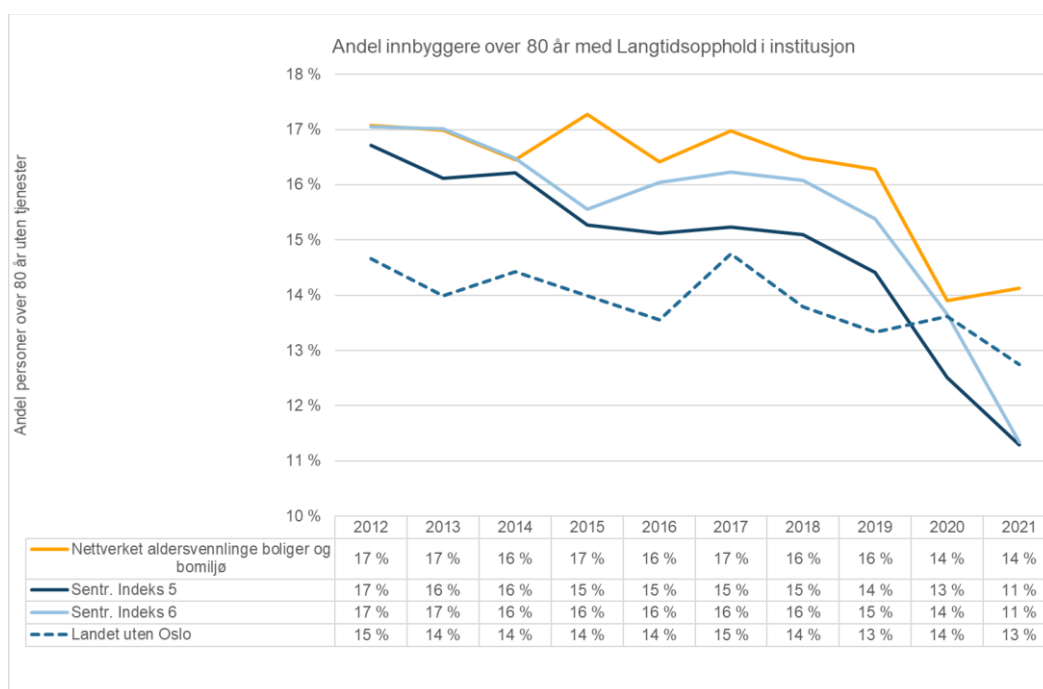
Figur 17 Fordelingen av pleie- og omsorgstjenester til personer over 80 år, tilrettelagt av Agenda Kaupang

Gradvis dreining fra institusjon til hjemmebasert omsorg

Over tid har det vært en gradvis dreining av tilbudet fra institusjon til hjemmebasert omsorg gitt i kommunale boliger eller boliger som brukerne selv eier eller leier. Denne endringen har betydning for oppgavefordelingen og organiseringen av arbeidet.

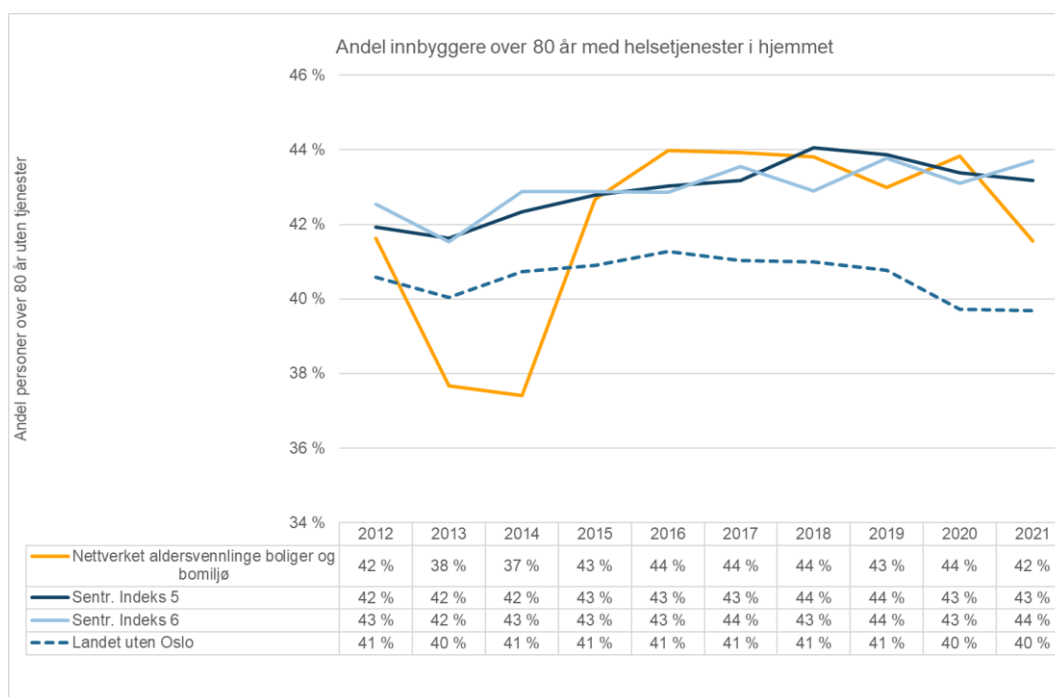
Utviklingen har ført til at andelen av utgiftene brukt på institusjon har blitt redusert fra 59 prosent i 2012 til 56 prosent i 2021. Landet uten Oslo har tilsvarende hatt en utvikling fra 56 prosent til 53 prosent.

Hvis vi ser på hvor stor andel av innbyggerne over 80 år i kommunene som mottar institusjonstjenester ser vi at den er fallende i nettverket, sentralitetsgruppen og landet uten Oslo. Nettverket og sentralitetsgruppene har ligget høyere, men nærmer seg noe landets nivå.



Figur 18 Andel innbyggere med langtidsopphold i institusjon. Kilde SSB tabell 11642 og 07459

For helsetjenester i hjemmet (i privat bolig eller i helt eller delvis bemannet kommunal bolig) ser vi ikke den samme nedgangen. Nettverket er på samme nivå i 2021 som i 2012, sentralitetsgruppe 5 og 6 har økt svakt, mens landet uten Oslo har blitt redusert i perioden.



Figur 19 Andel innbyggere med helsetjenester i hjemmet, kilde SSB tabell 11642 og 07459. Den store endringen i 2013 og 2014 skyldes i hovedsak endring i rapporterte tall for Ullensvang

Av figurene over ser vi at det er en dreining fra institusjonsbasert tilbud til mer hjemmebaserte tjenester.

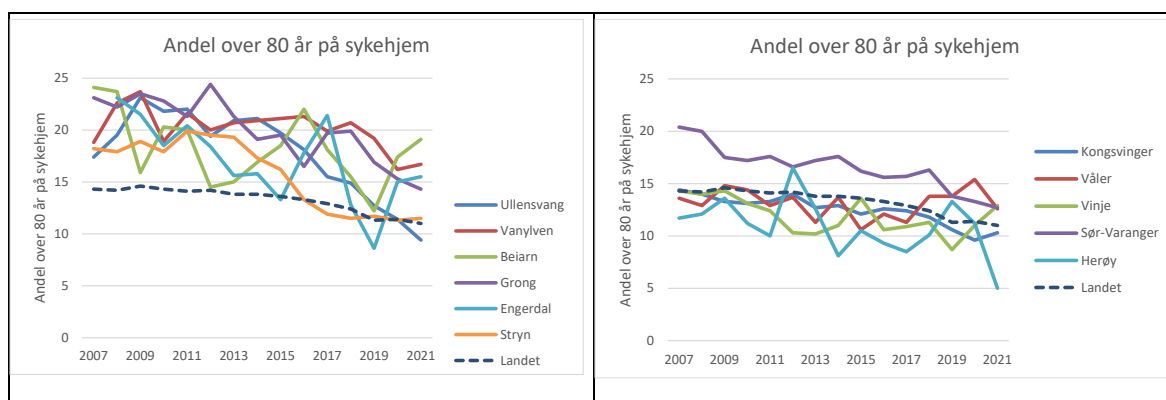
Nordlandsforskning (2021)¹⁸ viser at nesten hele veksten i kommunenes pleie- og omsorgstjenester fra 2017 kommer i aldersgruppene under 80 år, blant annet som følge av økte utgifter til brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Økte behov for tjenester til yngre brukere kan ha ført til en strengere praksis for tildeling av tjenester til eldre, som altså også er en mulig forklaring til fallende brukerfrekvenser.

Økte omsorgsoppgaver for pårørende er i prinsippet også en mulig forklaring til utviklingen. Etter det vi kjenner til finnes det imidlertid ikke studier som kan belyse utviklingen i innsatsen fra pårørende.

For landet som helhet er det altså en tydelig og gradvis tendens til redusert dekningsgrad. For enkeltkommuner er det store forskjeller i hvor brukere/pasienter som mottar helse- og omsorgstjenester bor.

Andelen innbyggere som bor på sykehjem

I 2021 hadde 9 av de 12 kommunene i nettverket en høyere dekning på sykehjem enn landet som helhet (jf. figuren under). Ullensvang, Kongsvinger og Herøy lå lavere enn gjennomsnittet i landet. I Ullensvang har andelen eldre over 80 på sykehjem blitt omtrent halvert siden 2020 (Ullensvang var i 2020 en del av en kommunesammenslåing). For Herøy har det vært store svingninger gjennom perioden, slik at vi er noe i tvil om rapporteringen er riktig.



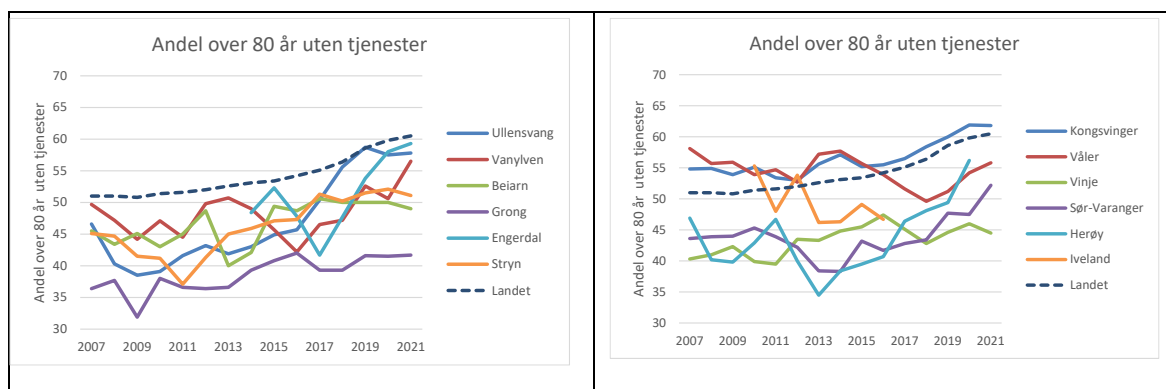
Figur 20 Andelen eldre over 80 år på sykehjem 2007-2021 for 11 kommuner i nettverket og landet. Kilde: KOSTRA

Mange av kommunene i nettverket har en utvikling i retning lavere sykehjemsdekning fra 2007–2021. Samtidig som utviklingen ofte er preget av årlige svingninger som ikke viser den samme tydelige trenden som for landet som helhet. I små kommuner er det helt normalt at tilfeldige utslag gir slike svingninger. Man skal derfor være forsiktig med å tolke utviklingen for et enkelt år. Uansett er situasjonen i de 12 kommunene i 2021 fortsatt en høy bruk av sykehjemsplasser, en praksis som også ses i mange distriktskommuner.

Andelen innbyggere uten pleie- og omsorgstjenester

Dersom vi ser på andelen innbyggere uten pleie- og omsorgstjenester, ser vi at utviklingen over tid har gått i retning av at det er flere eldre som klarer seg selv. En forklaring kan være at stadig flere eldre bor i aldersvennlige boliger og bomiljøer. Men det kan også være andre forklaringer. Utviklingen for de 12 kommunene i nettverket er vist i figuren under.

¹⁸ Nordlandsforskning (2021): Årsaker til kostnadsvekst i kommunale pleie- og omsorgstjenester



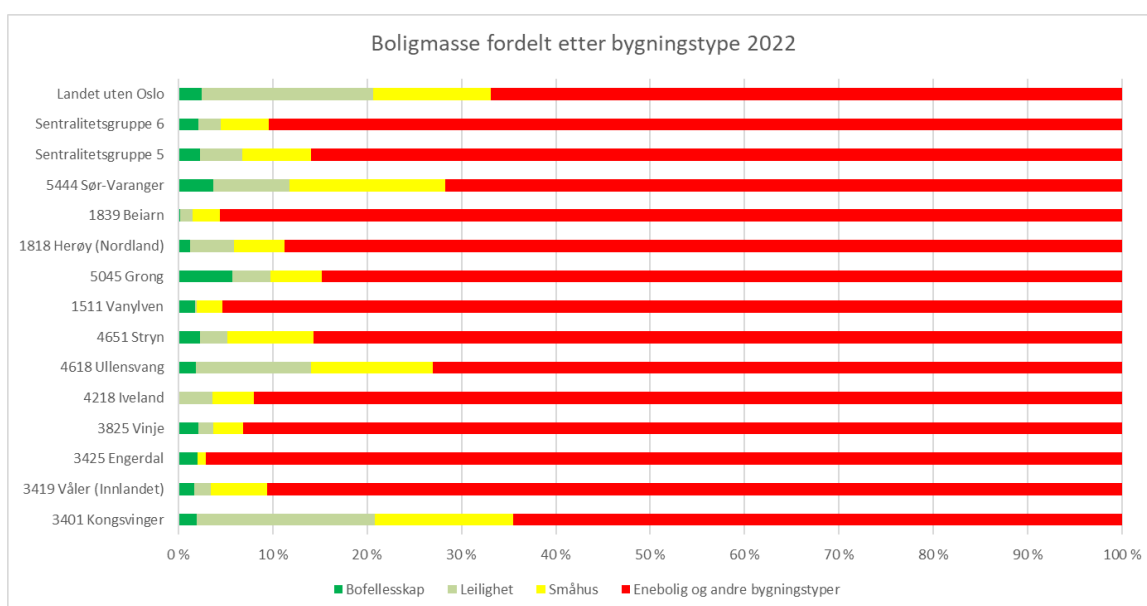
Figur 21 Andelen eldre over 80 år som ikke mottar helse og omsorgstjenester for 12 kommuner i nettverket og landet. Kilde: KOSTRA

I 2021 hadde 11 av de 12 kommunene en lavere andel eldre uten tjenester enn landet (jf. figuren over). Kongsvinger er den eneste kommunen som gjennom hele perioden har hatt en høyere andel enn landet uten tjenester. I Våler var det flere eldre uten tjenester enn landet i 2007, men her er denne andelen lavere i slutten av perioden enn i begynnelsen. I flere av kommunene har det blitt færre uten tjenester, noe Ullensvang er et tydelig eksempel på.

3.3 Boligtype

Muligheten eldre har til å bo lengst mulig i egen bolig vil være avhengig av hvor godt boligen egner seg. Eldre kan enten tilpasse eksisterende bolig eller flytte til en mer egnet bolig. Mange kommuner har opplevd at eldre flytter til sentrumsnære leiligheter fordi eldre opplever disse leilighetene som mer egnet for alderdommen. Vi har sett nærmere på i hvilken grad det finnes og blir bygget leiligheter i de 12 kommunene som var i nettverket da denne registreringen ble foretatt. Dette påvirker i hvilket omfang og på hvilken måte tjenester ytes.

Det er kun Kongsvinger som er på nivå med landsgjennomsnittet når vi ser på andel av boligmassen knyttet til bofelleskap eller leiligheter. Alle de andre kommunene i nettverket har en tydeligere mindre andel slik boliger. Alle kommunene i nettverket, unntatt Kongsvinger, har en betydelig større andel eneboliger enn landsgjennomsnittet foruten Oslo.



Figur 22 Boliger i 2022 fordelt etter bygningstype. Kilde SSB tabell 06265 tilrettelagt av Agenda Kaupang

Vi har ikke analysert hva slags aldersvennlige boliger det vil være behov for i årene som kommer. Hypotesen er likevel at nesten alle kommunene i Norge har for få leiligheter, og at det er behov for vesentlig flere leiligheter og bofellesskap. En rapport fra Velferdsforskningsinstituttet NOVA¹⁹ analyserer og drøfter eldres holdninger til, drivere og barrierer på boligmarkedet. I rapporten finnes oppdaterte resultater fra en survey som gir innsikt i eldres egne vurderinger rundt boligtilpasning, flytting og vurdering av fremtidige behov. Dette er materiale med relevans for kommunal planlegging og behovet for tiltak, virkemidler og utbygging.

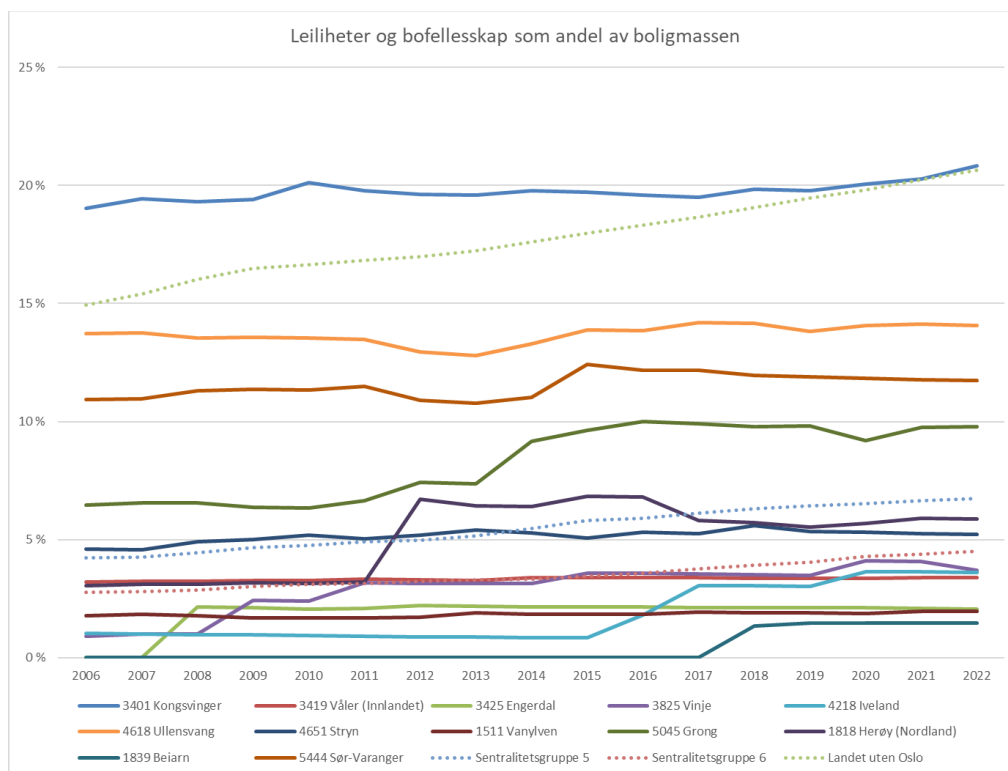
Når vi analyserer utviklingen i andel leiligheter og bofellesskap av total boligmasse fra 2010–2022 for alle 12 kommunene i nettverket, ser vi at flere av kommunene har bygget flere leiligheter i løpet av perioden.

Grong, Sør-Varanger og Ullensvang tilhører sentralitetsgruppe 5, og har med mellom 10 og 15 prosent, hele tiden hatt en større andel leiligheter og bofellesskap enn sentralitetsgruppen. Stryn som også tilhører sentralitetsgruppe 5 har hatt en høyere andel slike boliger, men sentralitetsgruppen har passert og rykket fra på andel leiligheter og bofellesskap. Iveland i sentralitetsgruppe 5 har gjort flere utbygginger etter 2015, men ligger fortsatt lavere enn gjennomsnittet i sentralitetsgruppe 5 på ca. 7 prosent mot Iveland med 4 prosent. Våler tilhører også gruppe 5 og har ikke hatt noen utvikling i andelen leiligheter og bofellesskap og ligger tydelig under gjennomsnittet for sentralitetsgruppen.

Herøy i sentralitetsgruppe 6 har ligget under sin gruppe, har gjort flere utbygginger og ligger nå markant over gruppen med en andel på 6 prosent.

Beiarn, Vanylven, Vinje og Engerdal har i hele perioden ligget under gjennomsnittet i sentralitetsgruppe 6. Beiarn har i 2018 gjort et løft, men ligger allikevel markant under de andre kommunene med 1 prosents andel.

¹⁹ Sørvoll J.(red), m.fl: *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer*. NOVA-rapport 5/2020, Oslo Met

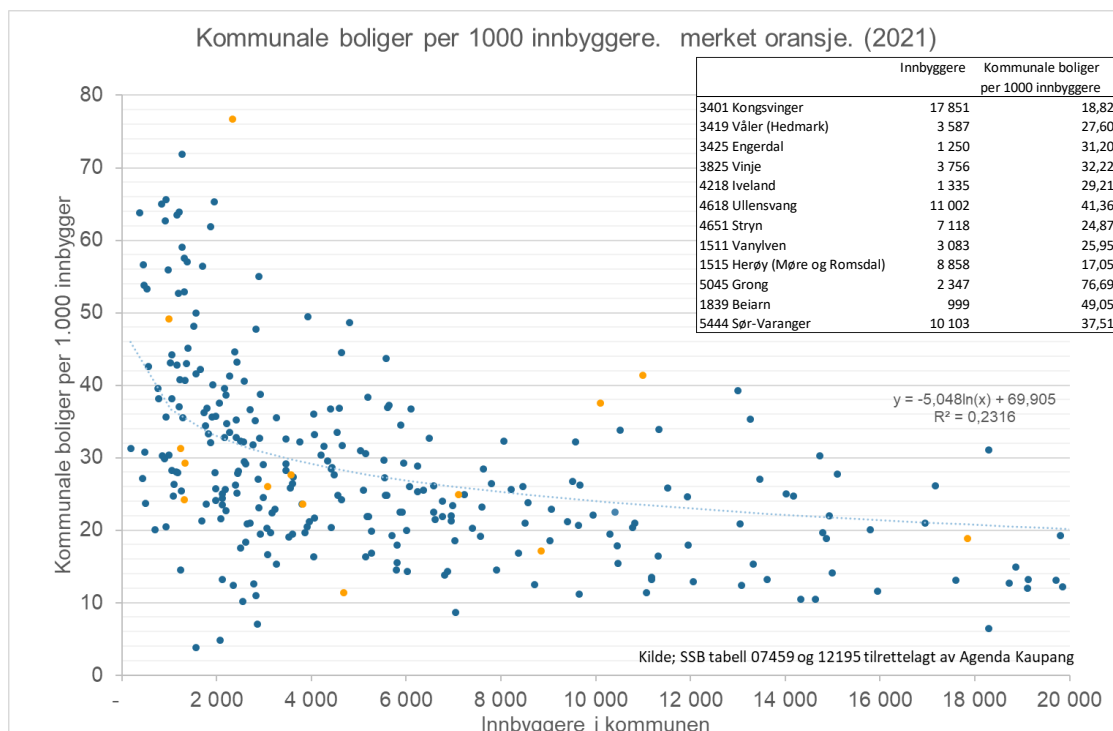


Figur 23 Utvikling av andelen leiligheter og bofellesskap av total boligmasse fra 2006–2022 for alle 12 kommunene i nettverket.

Andelen kommunale boliger

I figuren nedenfor viser vi andelen kommunale boliger for alle norske kommuner.

Nettverkskommunene er framhevet med oransje farge og detaljert informasjon gitt i tabellen.

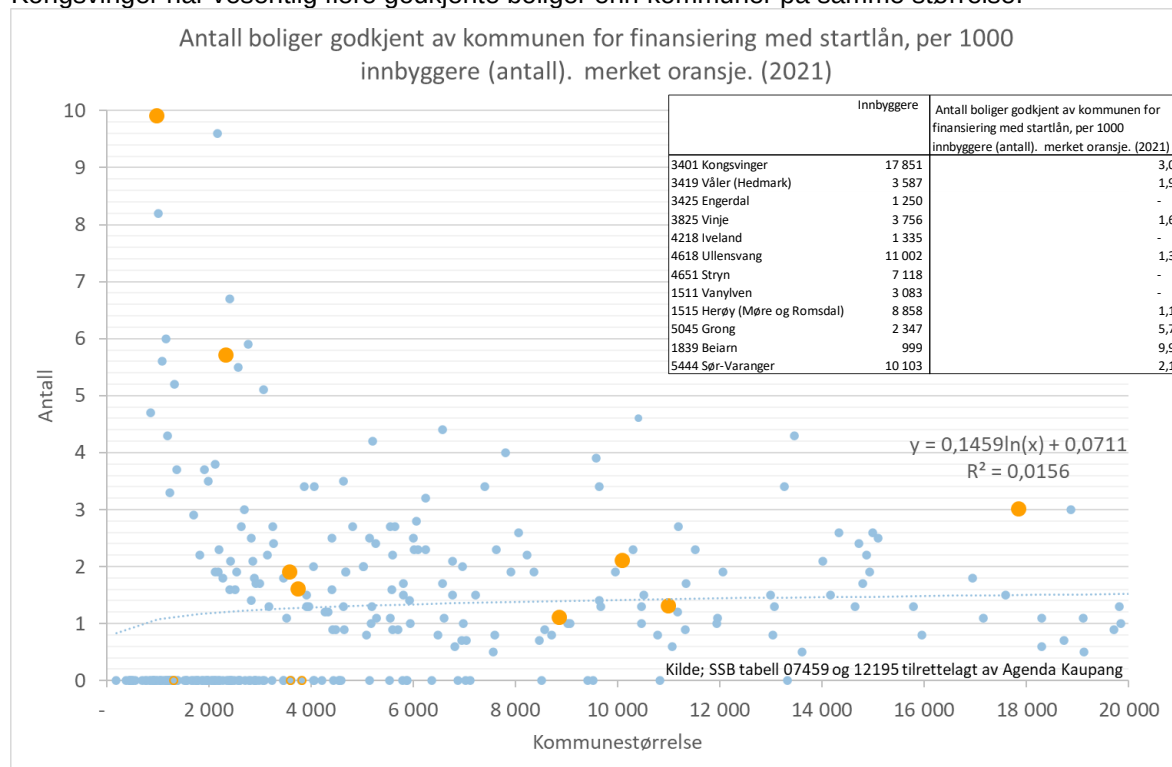


Figur 24 Kommunale boliger i 2021, kilde SSB tabell 07459 og 12195 tilrettelagt av Agenda Kaupang

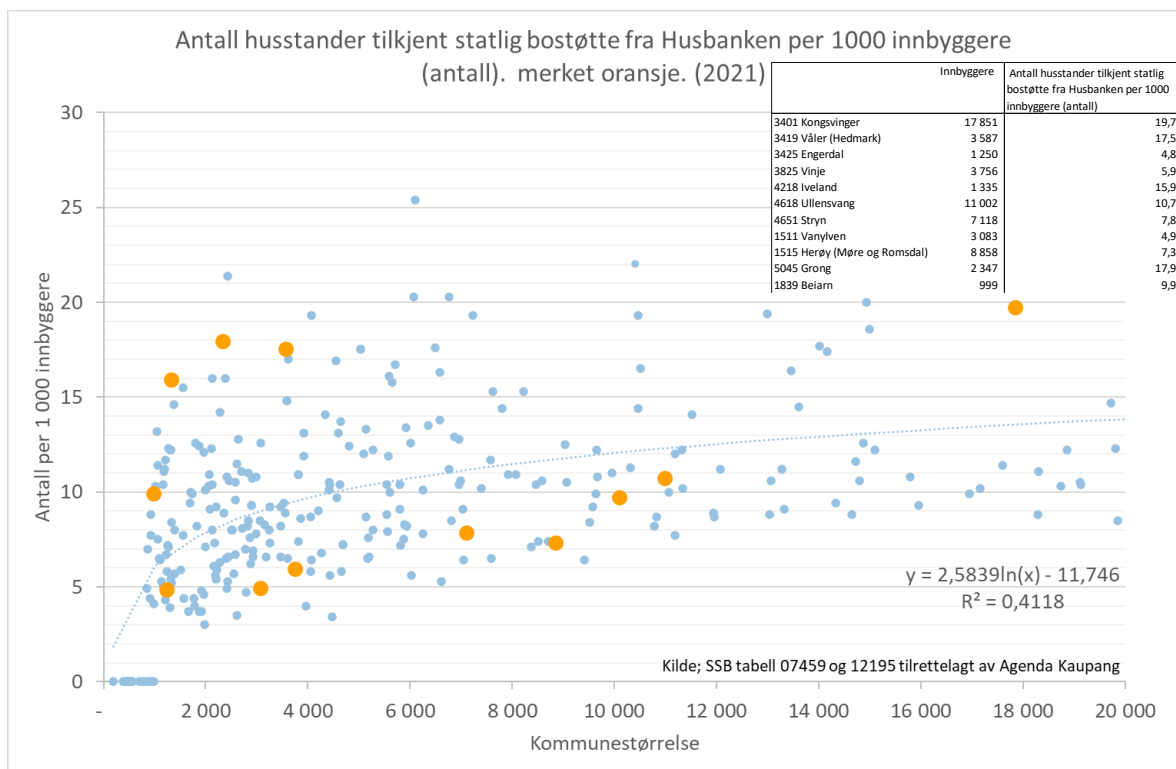
Vi ser av figuren over at de fleste av kommunene i nettverket har færre kommunale boliger enn forventet statistikk for tilsvarende kommunestørrelse. Dette gjelder ikke for Beiarn, Grong, Sør-Varanger og Ullensvang.

Startlån og statlig bostøtte fra Husbanken

Den neste figuren nedenfor viser vi antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån i 2021. Fire av nettverkskommunene har ikke registrerte godkjenninger. Beiarn, Grong og Kongsvinger har vesentlig flere godkjente boliger enn kommuner på samme størrelse.



Figur 25 Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med startlån i 2021, kilde SSB tabell 07459 og 12195 tilrettelagt av Agenda Kaupang

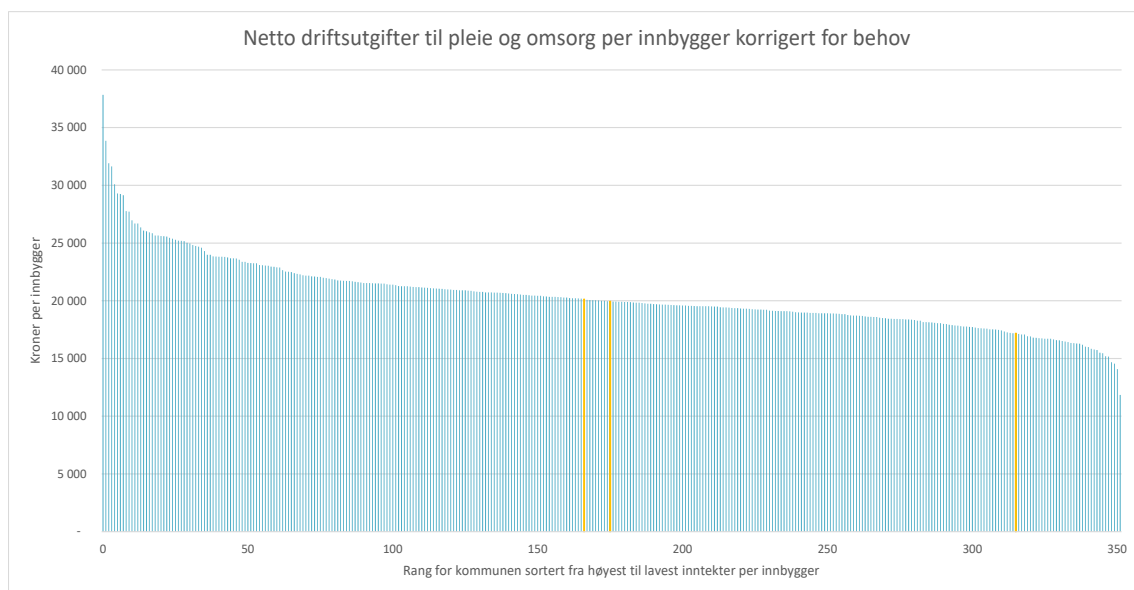


Figur 26 Antall husstander tilkjent statlig bostøtte i 2021, kilde SSB tabell 07459 og 12195 tilrettelagt av Agenda Kaupang

3.4 Mange av kommunene med høye driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester er distriktskommuner

Vi har beregnet netto driftsutgifter til pleie og omsorgstjenester for alle landets kommuner korrigert for forskjeller i behov. Korrigeringene er gjort ved å bruke kostnadsnøkler og vektene i det statlige inntektssystemet som er knyttet til pleie- og omsorgsutgiftene. Disse nøklene er basert på analyser av objektive forhold som kommunene ikke kan påvirke. Nøkler inneholder blant annet kriterier for bosettingsmønster og for smådriftsulemper.

Figuren nedenfor viser landets kommuner sortert fra kommunene med høyest utgifter til venstre til kommuner med lavest utgifter lengst til høyre.



Figur 27 Netto driftsutgifter til pleie og omsorg per innbygger 2021 korrigert for forskjeller i behov. Kilde: KOSTRA og egne beregninger, de oransje linjene viser fra venstre gjennomsnittlig kostnad, mediankommunen og sist skillet ved de 10% kommunene med lavest ressursinnsats

Mange av de 100 kommunene med høyest kostnader til pleie- og omsorgstjenester per innbygger, er distriktskommuner. Gjennomsnittsstørrelsen på disse kommunene er 7 900 innbyggere.

Det er flere mulige forklaringer til det høye nivået på kostnadene i distriktene:

1. Liten tilgang til egnede boliger for eldre i det ordinære boligmarkedet gir få valgmuligheter
2. En høy andel av tilbudet blir gitt på de to øverste trinnene i boligtrappa
3. Kommunene har bevisst valgt å prioritere pleie- og omsorgsutgifter
4. Distriktskommunene har jevnt over høyere inntekter enn andre kommuner, blant annet som følge av regionalpolitiske tilskudd og inntekter fra naturressurser. Disse kommunene kan derfor finansiere en drift med høyere kostnader.
5. I små kommuner vil det være en større naturlig variasjon i utgiftene, blant annet som følge av at det er vanskeligere å tilpasse kostnadene til forskjeller i utgiftsbehovet til enhver tid som følge av forhold som ikke nødvendigvis er fanget opp i det statlige inntektssystemet.
6. Det er mulig at det fortsatt er svakheter i hvor godt kriteriene i inntektssystemet fanger opp objektive forhold som kommunene ikke kan påvirke. Slike svakheter kan i prinsippet virke i begge retninger.
7. Flere informanter fra distriktskommunene på samlingen 3. januar 2022 mente at distriktskommunene har manglende kapasitet og kompetanse til planlegging og styring av driften. Dette viser også forskning.

3.5 Oppsummering av utfordringene i nettverkskommunene

Oppsummeringen er basert på analyser av de 12 nettverkskommunene.

- 1) Betydelig vekst i behovet for pleie- og omsorgstjenester fra 2023 og helt fram til 2050
- 2) Større andel eldre innbyggere enn landet for øvrig
- 3) Liten tilgang til egnede boliger for eldre i det ordinære markedet (leiligheter og bofellesskap), gir få valgmuligheter
- 4) Svakere vekst i andel leiligheter og bofellesskap enn landet for øvrig

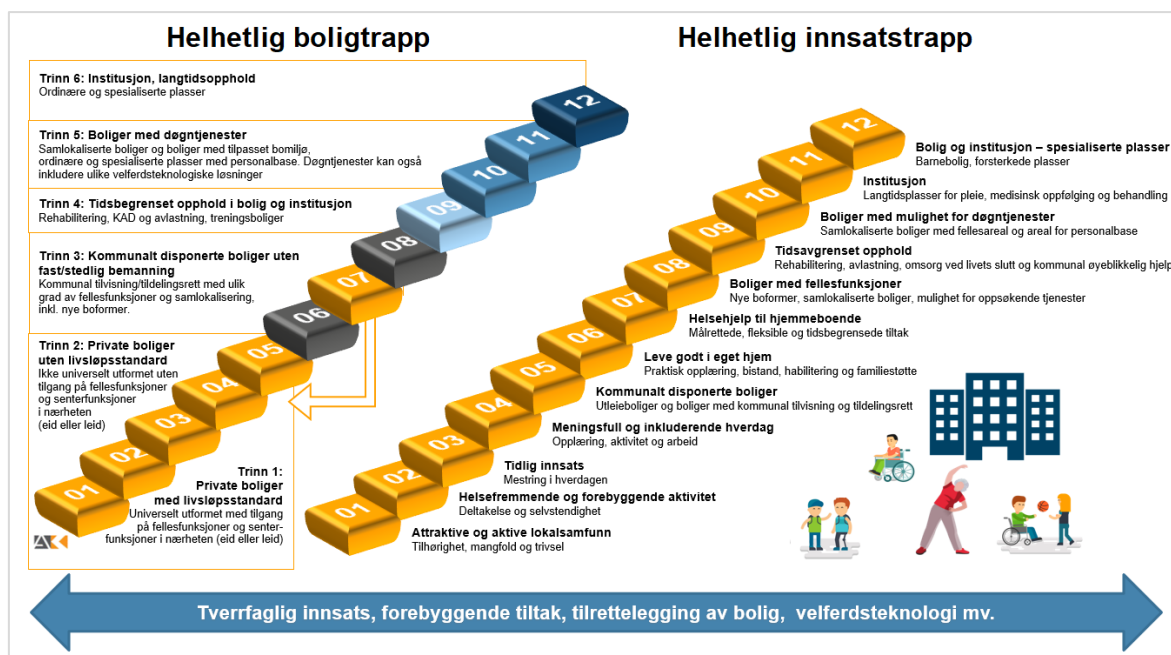
- 5) Større andel av eldre innbyggere over 80 år får pleie- og omsorgstjenester, særlig knyttet til sykehjemsplasser
- 6) Mange av kommunene med høye driftsutgifter til pleie og omsorg er distriktskommuner med relativt få innbyggere
- 7) Utgifter til pleie og omsorg kan bli redusert som følge av at eldre tar gode boligvalg og ved at kommuner har en bredt sammensatt innsatstrapp som legger til rette for at innbyggerne kan ta proaktive boligvalg. Høye inntekter og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging og styring er to av forholdene som kan forklare de høye utgiftene i distriktskommuner. Det er trolig slike kommuner som har størst potensial for å redusere utgiftene

Som analysene viser, er det en kjent sammenheng i kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 og bruken av helse- og omsorgstjenester og manglende tilgang på aldersvennlige boliger.

Boligrapp

I rapporten benytter vi en «boligrapp» med seks trinn for å illustrere sammensetningen av private og kommunale botilbud i en kommune (se nedenfor). Det øverste trinnet med langtidsopphold på institusjon blir primært benyttet til pasienter med omfattende behov for bistand i den siste fasen av livet. Korttidsopphold på institusjon er ment for personer som skal tilbake til eget hjem. Tilbudet er derfor plassert på trinn tre i boligrappa. Mellom disse institusjonsplassene har vi plassert det kommunale botilbudet, som videre kan deles inn i to trinn: boliger til personer med lite og med omfattende behov for bistand. En rasjonell bruk av ressursene er avhengig av en fornuftig sammensetning av kommunale boliger til personer med lite og mer omfattende behov for bistand. I de to nederste trinnene finner vi aldersvennlige (universelt utformede) og ikke-universelt utformede private boliger.

Figuren viser sammenhengen mellom ulike boligløsninger/boformer og innsatstrappen 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.



Figur 28 Sammenhengen mellom den helhetlige innsatstrappen og boligrappen for eldre i seks trinn med ulike kjennetegn, rammeverk for en bærekraftig utvikling, modell Agenda Kaupang

I distriktskommuner ses både liten tilgang på egnede boliger og høyere bruk av heldøgnsstilbud. Et viktig fundament for å sikre bærekraftige helse- og omsorgstjenester, er å sikre en helhetlig boligpolitikk med nok gode og fleksible boligløsninger på alle nivåer i den helhetlige innsatsstrappen. 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.

Det har vært et mål at hvert trinn skal vise boliger med ulike egenskaper. Inndelingen kan brukes som et grunnlag for framtidig planlegging av boligbehovet slik at kommunene kan planlegge for nødvendige kommunale investeringer for å sikre tilstrekkelig kapasitet framover.

Utgangspunktet for våre vurderinger og anbefalinger er at folk skal bli boende lengst mulig i de nederste trinnene i boligtrappen. Utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer er en sentral strategi for at flere skal kunne klare seg lengst mulig i de nederste trinnene i boligtrappen.

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

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.

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 områder uten utbyggingspress, 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.

Sterk økning av behovet i minst 30 år fremover utfordrer statlig og kommunal styring	Distriktskommuner fortsatt preget av høy dekning med døgntilbud og "tynne" markeder	Godt dimensjonert og differensiert hjemmebasert omsorg forutsetning for at eldre skal bo hjemme lenge	For få egnede boliger for eldre og mangel på gode analyser	Behov for dialog med markedet og utbyggere
Investeringskudd drivende for institusjon som løsning i den kommunale planleggingen	Døgntilbud er et begrep lite egnet for planlegging	Mangel på helsepersonell	Tjenestebehov og areal- og boligpolitikken mangler koblinger	Siloer som skiller helse- og omsorgstjenestene, sosialtjenesten og plan-, areal og boligpolitikken

Figur 29 Ti utfordringer for at flere eldre skal klare å bo hjemme lengst mulig

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. I distriktene er 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)²⁰ 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 samfunnsplanlegging. 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 utfordringene blir løst. Utfordringene henger nøye sammen:

1. Høye pleie- og omsorgsutgifter henger sammen med lite differensiert innsatstrapp, mangel på egnede sentrumsnære aldersvennlige boliger (og tilsvarende spredt bosettingsmønster) og bomiljøer og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging.
2. Høyere risiko for tap i utbyggingsprosjekter og personlig økonomisk tap ved bygging/kjøp av ny bolig henger sammen med eldre og andre som har problemer med å finansiere boliger og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging.

Hva sier forskning og utredninger?

Menon (2022)²¹ har vurdert omfanget av kommuner som har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver. Samlet sett er gjennomsnittlig lovoppfyllelse for plankrav er 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.

²⁰ Samfunnsøkonomisk analyse (2022): Kartlegging av tilgang og pris på boligfinansiering i distriktene. Rapport 2-2022

²¹ Menon (2022): *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*

4 Tiltak for utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer

Kommunene har et viktig ansvar og en helt sentral rolle i utøvelsen og oppfølgingen av en helhetlig boligpolitikk. Fremtidens kommunale helse- og omsorgstjenester vil i økende grad innrettes mot egenmestring, selvstendighet og deltakelse, og være orientert mot tjenester i hjemmet. Denne utviklingen stiller krav til boligene, og at det legges til rette for en aldersvennlig boligpolitikk. I dette kapittelet vil vi derfor se på aktuelle tiltak for utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommunene. Vi baserer tiltaksrekken på det faglige rammeverket og følger dette oppsettet i den videre beskrivelsen av ulike tiltaksområder. Beskrivelsene viser også konkrete eksempler fra kommunene som har deltatt i læringsnettverket og enkelte andre faglige ressurser med tilgang til utdyping av temaene og ytterligere informasjon.



Figur 30 Illustrasjon av faglig rammeverk som er benyttet i læringsnettverket «Aldersvennlige boliger og bomiljøer i distriktskommunene

4.1 Planpolitikken

Det er gjennom planpolitikken kommunene aktivt kan sette boligpolitikk på dagsorden, bruke styringssystemet til å gi retning og fastsette mål, og sørge for at det avsettes økonomiske rammer gjennom økonomiplaner og handlingsprogram. Kommunen er lokal planmyndighet og har ansvar for å utarbeide en kommuneplan med samfunnsdel og arealdel, og for å lage en kommunal planstrategi. Kommunen har handlingsrom til å kunne fremme god boligplanlegging gjennom virkemiddelapparatet, og er gitt reguleringsmyndighet for å kunne nå målsettinger for areal og boligpolitikken. De fleste kommuner vurderer boligbehovene, enten som en del av den løpende planleggingen eller gjennom egne boligprogrammer. Planleggingen av boligbehovene sikres vanligvis gjennom at det avsettes arealer i kommuneplanens arealdel. Studier og utredninger viser at kommunene i varierende grad utviser en bevissthet om sammenhengene mellom boligpolitikk og eldreomsorgen i sine planer. Kommuner en aktiv tilnærming til boligutviklingen, klarer å knytte en helhetlig boligpolitikk tydelig sammen med samfunnsutviklingen i kommunen.

Distriktskommuner med sine særskilte utfordringer kan utforme og bruke handlingsrommet gjennom planpolitikken til å legge til rette for aldersvennlige boliger og bomiljøer. Å sette planpolitikken aktivt på dagsorden kan være et første skritt for å møte utfordringene distriktskommunene opplever med boligutvikling, og åpner mulighetene som ligger i planlovgivningen. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er juridisk bindende. Planbeskrivelser utdyper bestemmelsene og kan følges opp og suppleres av utbyggingsavtaler. Dette gir kommunen muligheter i det boligpolitiske arbeidet, og beveger kommunen fra en praksis med å gjennomføre enkeltprosjekter til kontinuerlig styring av planpolitikken i kommunen.

Kongsvinger kommune har utarbeidet en boligpolitisk plan

Kommunen har en boligpolitisk plan som forankrer boligutviklingen. Planen er en temaplan og kommunen har valgt å dele den i tre hoveddeler; 1) kommunen som samfunnsutvikler, 2) kommunen som tjenesteyter og 3) organisering. Gjennom denne inndelingen knyttes de boligsosiale hensynene til den ordinære boligpolitikken og kommunen skisserer samtidig hvordan arbeidet skal følges opp. Planen knytter kommunens strategiske områder sammen med eksterne krav og forventninger og interne mål, slik at det henger sammen med samfunnsutviklingen i kommunen.

4.2 Kartlegging, kunnskap og analyse

Kartlegging og kunnskap innebærer å få økt innsikt og kunnskap om forhold med relevans for planlegging av aldersvennlige boliger og bomiljøer. Kartleggings- og analysearbeidet utgjør et kunnskapsgrunnlag for kommunens videre planarbeid.

Kartlegging i Sør-Varanger

Sør-Varanger har gjennomført en kartlegging av andel over 80 år med tjenester i egen kommune. De har fått oversikt over hvor stor andel som mottar sykehjemstilbud, bolig med mulighet for døgn tjenester og hjemmetjenester. Kartleggingen har gitt kommunen innsikt i dagens situasjon og forventet behov. I tillegg har kommunen gjennomført en spørreundersøkelse for innbyggere over 55 år som har gitt bedre innsikt i innbyggernes ønsker og forventninger.

Relevante kartleggings- og kunnskapsområder er som følger:

- ▶ Eksisterende boligmasse og bomiljøer
- ▶ Markedet og samarbeid
- ▶ Behovene og ønskene i befolkningen/boligprefersanser, herunder demografi
- ▶ Folkehelse, levekår
- ▶ Personlig økonomi
- ▶ Kunnskap om flyttemønstre
- ▶ Boligpolitiske muligheter og virkemidler
- ▶ Oversikt over arealreserver, og føringene for disse
- ▶ Kommunens oppgaver og tjenester
- ▶ Nærmiljøkartlegging

Kartlegging er vesentlig som et forarbeid og som en suksessfaktor for planarbeidet og politiske prioriteringer og beslutninger. Kunnskapsgrunnlaget som kommunen utarbeider, beskriver nåsituasjonen og utfordringene og bidrar til en kunnskapsbasert boligutvikling og økt kunnskap om tilgjengelige, boligpolitiske virkemidler. Kartlegging er også viktig for å kunne ha en konkret behovsanalyse å presentere for mulige utbyggere, hvilket kan bidra til å dempe usikkerhet og klarhet for utbyggingsbehovet/-potensialet.

Viktige suksessfaktorer for å gjennomføre en kartlegging og få god oversikt over den lokale situasjonen med tanke på aldersvennlige boliger, er å innhente kunnskap fra ulike datakilder, og bredt i kommuneorganisasjonen. Aktuelle kilder til kartlegging er blant annet nasjonal statistikk og registerdata, kommunens egne oversikter, Husbanken, NAV, samt innsikt i befolkningens preferanser gjennom dialogmøter og/eller spørreundersøkelser.

Hva er viktig å kartlegge?

- ▶ Kartlegge boligsituasjonen slik den er nå, og finne utfordringene
- ▶ Hva er forventet befolkningsutvikling og befolkningssammensetning i kommunen?
- ▶ Hva er status for boliger, boligtyper, tomter og arealer i kommunen – hva har kommunen?
- ▶ Kvaliteter, tjenester og servicefunksjoner i nærmiljøet - nærmiljøkartlegging
- ▶ Hva er status for de boligsosiale behovene – hvor mange bor i kommunalt disponerte boligene, hvor mange venter på bolig/botilbud, hva er det fremtidige behovet forventet å være?
- ▶ Utleiesektoren i egen kommune – hva er tilgangen på boliger gjennom det private leiemarkedet?
- ▶ Hvilke tilgjengelige virkemidler finnes?
- ▶ Hva er kommunens anvendelse av virkemidlene – bruk av startlån, bostøtte, grunnlån, investeringstilskudd, oppstartstilskudd og tilskudd til utbedring/tilpasning av bolig?
- ▶ Hva er kommunens bruk av utviklingsmidler gjennom fylkeskommunen og Husbanken?
- ▶ Innbyggernes ønsker, preferanser og behov – innbyggerundersøkelse

Kommunen kan gjennom kartleggingen synliggjøre utbyggingsbehovet, og på denne måten øke sannsynligheten for at utbyggere ser utbyggingspotensialet og vil gå inn som en aktiv aktør.

Det er også sentralt at kommunen har kunnskap om boligmarkedet i kommunen for å vite noe om mulighetsrommet, samt samarbeid og hvilke utfordringer det private markedet eventuelt kan bidra til å løse.

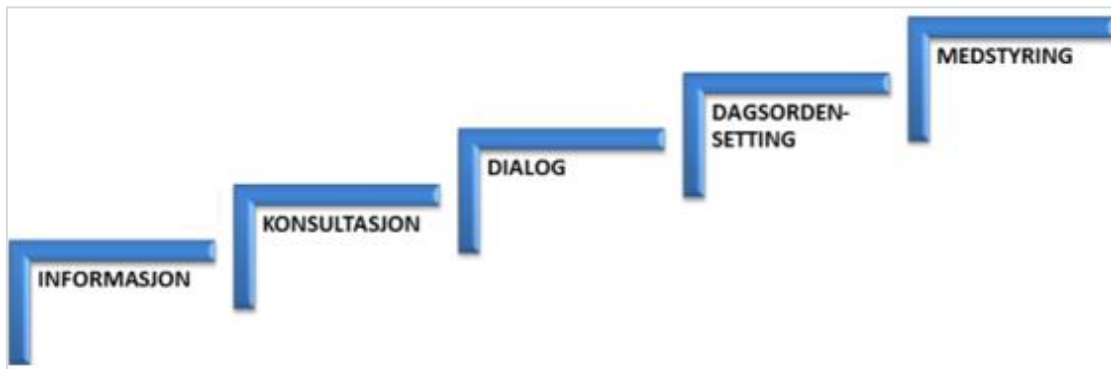
4.3 Involvering, samarbeid og kommunikasjon

Involvering og medvirkning er enkeltpersoners eller gruppers rett til å kunne delta aktivt i, og påvirke offentlige beslutningsprosesser. Medvirkning innebærer ikke nødvendigvis at de som deltar får gjennomslag for sine innspill, men at de blir vurdert som en del av saken. Plan- og bygningsloven (§ 5-1, 1-ledd) stiller krav til medvirkning i alle planprosesser. Medvirkning og samarbeid bidrar til å koordinere innsatsene fra de ulike aktørene som er involvert i planleggingen, og å få til helhetlige løsninger.

Innbyggermedvirkning i kommunale planprosesser fremmer åpenhet i planarbeidet og bidrar til bedre beslutninger, mer treffsikre løsninger og bedre forutsetninger for gjennomføring frem mot et sluttresultat som flere slutter opp om.²² En slik tilnærming legger også til rette for økt utviklingskapasitet ved at innbyggere som deltar i utviklingen kjenner større eierskap til og ansvar for resultatet.

²² Gamme A og Rafoss A.B (red), KS, *Håndbok i aldersvennlige lokalsamfunn* (2020)

Det finnes ikke en enkeltoppskrift for hvordan man kan drive involvering. Det varierer fra sak til sak, og avhenger av hvem man vil henvende seg til. Det er også ulik grad av involvering og medvirkning. Medvirkningstrappen viser ulike former for, og graden av, medvirkning. Kommuner som lykkes med sin samfunnsutvikling, har både formelle og uformelle arenaer og kanaler der innbyggere, organisasjoner og næringsliv kan delta i utvikling av lokalsamfunnet.



Figur 31 Deltakelsestrappen. Kilde; KS idéhefte, Hvordan involvere innbyggerne?

Viktige suksessfaktorer for å lykkes med innbyggerinvolvering og samarbeid er:

- ▶ Sørg for politisk forankring når medvirkningsprosessen skal besluttes og planlegges
- ▶ Å bygge kompetanse på medvirkning og involvering i kommuneorganisasjonen
- ▶ God informasjon om ulike former for involvering og hvordan innbyggerne kan gå frem for å medvirke
- ▶ Det er lettere å engasjere innbyggere i saker som er konkrete, der det finnes klare alternativer som berører innbyggerne.
- ▶ Ha et klart formål for medvirkningsprosessen, og kommuniser hvorfor
- ▶ Vurder hvilken form for medvirkning som best passer til formålet – graden av handlingsrom
- ▶ for medvirkning varierer og må gjenspeiles i valg av medvirkningsprosess
- ▶ Avklar hvem det er viktig å ha dialog med og når i prosessen medvirkningen skal skje
- ▶ Tilpass arenaer og kanaler til formålet og deltakerne man ønsker innspill fra. Å være der folk er, er et godt utgangspunkt for å nå de man ønsker innspill fra.
- ▶ Sørg for at deltakerne opplever å bli hørt og at deres behov og innspill blir tatt på alvor
- ▶ Ha en klar plan for hvordan innspillene skal mottas, vurderes og følges opp, og kommuniser dette til deltakerne
- ▶ Ta hensyn til at medvirkning skaper forventninger

Folkemøter i Vinje

Vinje kommune har arrangert folkemøter for å få innspill til utvikling av aldersvennlige steder og boliger. Folkemøtene har vært en del av grunnlaget for arkitektenes arbeid med å lage mulighetsstudier for de bygdene Edland/Haukeli, Rauland og Åmot. Lokale pådrivere fra pensjonistlaget er i spissen av den videre prosessen i Rauland.

Her kan du lese mer om innbyggerinvolvering [Medvirkning og involvering – Distriktssenteret](#)
Her kan du lese mer om eldres medvirkning (Håndbok i aldersvennlige lokalsamfunn)
[Kommunikasjon og medvirkning - forutsetninger for aldersvennlig utvikling - KS](#)

4.3.1 Samarbeid med private aktører

Private aktører kan, sammen med kommunen, bidra til å realisere mål som er knyttet til boligutviklingen i kommunen, og kan dermed også ha en viktig rolle i boligforsyningen i kommunen. Mange distriktskommuner opplever at det kan være vanskelig å få tilgang på utbyggere og private utbyggere som kan ta del i boligutviklingen. Samtidig er det eksempler på flere kommuner som gjennom aktivt arbeid og bruk av virkemidler har klart å få i gang markedsmekanismene og stimulere til økt boligbygging. Å etablere et samarbeid med utbyggere handler både om å etablere dialogarenaer, men også om tett dialog på planarenaene. Dialogarenaer kan bidra til å reise generelle diskusjoner om stedets behov, samt hvordan markedsaktører kan bidra til å løse disse behovene. I tillegg kan det også handle om å etablere samarbeidsarenaer i områder som skal transformeres, som felles utgangspunkt for å snakke om helhetlig områdeutvikling. Dialogarenaer mellom utbyggere, innbyggere og kommunen, knytter partene sammen, der kommunens kunnskap fra kartlegginger kan skape etterspørsel og et marked. Dette gir økt forutsigbarhet for utbyggere. Samarbeid med private om boligutvikling kan legge til rette for en eller flere utviklingspartnere som skaper forutsigbarhet og «får i gang» markedet. Det kan også hjelpe kommuner som har manglende ressurser til å jobbe med boligutvikling. På den andre siden kan kommunene gjennom virkemiddelbruk og sin boligpolitikk bidra til å dempe risikoen i prosjekter og understøtte mulighetene for flytting.

Hvordan boligmarkedet fungerer i kommunen/regionen sier også noe om i hvor stor grad kommunen har behov for samarbeid med private, og kommunens virkemiddelbruk: I tynne boligmarkeder må kommunene forvente å ta en større rolle og bidra mer enn i områder med mer velfungerende boligmarkeder. Se tabell nedenfor hvor ulike former for samarbeid er beskrevet i lys av hvordan boligmarkedet fungerer lokalt.

Tabell 8 Fremstilling av ulike former for samarbeid med private, sett utfra markedssituasjonen (kilde: Husbanken, 2023)

Velfungerende boligmarkeder			Tynne boligmarkeder – tilrettelegging større offentlig innsats		
Arealplaner, reguleringsplaner og utbyggingsplaner	Generelle dialog med utbyggere	Tilvisning og tildelingsavtaler	Tomteutvikling	Strategisk boligkjøp/ tomtekjøp	Tilskudd til bygging av boliger
Utnytte virkemidler i PBL for ønsket boligutvikling	Skape forutsigbarhet for bransjeaktører – hva skal kommunen satse på, og hva kan markedet være for bransjen. Bindeledd mellom bransjeaktører, innbyggere og statlige etater	Samarbeid om utleieboliger ved bruk av Husbankens virkemidler	Utvikling av og tilrettelegging av tomter	Strategisk kjøp av boliger under utvikling Kjøp av tomter, tilrettelegging og videresalg. Strategisk salg av kommunale boliger	Kommunale tilskudd til bygging av boliger.

Læringspunkter:

- ▶ Involvering og samarbeid bidrar til økt bevissthet blant innbyggere
- ▶ Involvering, medvirkning og samarbeid gir økt innsikt og kunnskap
- ▶ Bidrar til nye løsninger
- ▶ Krever øvelse

Her kan du lese mer om samarbeid med utbyggere [Report \(husbanken.no\)](#); [Erfaringskonferanse Bodo 2013.pdf \(husbanken.no\)](#)

4.4 Boligrådgivning og tilpasning av boliger

I områder uten utbyggingspress og mangel på boliger, er det viktig å ta i bruk et bredt spekter av virkemidler i boligpolitikken. I distriktskommunene kan det synes som strategier for utbedring og tilpasning av boliger er viktigere enn i områder med større utbyggings- og omsetningstakt i boligmarkedet. Samtidig viser Husbankens boligundersøkelse for 2022 at 7 av 10 personer mener at det offentlige har ansvar for å tilpasse boligen. Blant disse er også flest innbyggere i distriktskommuner²³.

Boligrådgivning omfatter tiltak for å hjelpe innbyggere til å gjøre gode boligvalg enten det handler om å utbedre/tilpasse eksisterende bolig eller kjøpe bolig.

Beiarn kommune jobber systematisk med boligrådgivning gjennom forebyggende hjemmebesøk

Ergoterapeuten i kommunen gjør forebyggende hjemmebesøk hos alle over 70 år. I besøket kartlegges boligens funksjonelle standard, planløsning, dører, bad mm. Det gjøres en relativt grundig kartlegging av boligen og besøket gir større mulighet til å komme i posisjon til å tilrettelegge boligen. Besøket setter gjerne i gang en tankeprosess hos den enkelte. Ergoterapeuten har utarbeidet en oversikt over områder og fellesnevner som går igjen fra besøkene. På denne måten samles et fakta- og kunnskapsgrunnlag om hva som er boligsituasjonen i bygda.

Rådgivningen favner bredt, og kan omfatte blant annet:

- ▶ opplærings- og kurstilbud i hvordan planlegge egen bosituasjon
- ▶ opplysnings- og motivasjonsarbeid for å redusere andelen eldre som bor i uegnede private boliger
- ▶ kartlegging av boligen
- ▶ egenvurdering av boligens funksjonelle standard (funksjonsattest)
- ▶ veiledning vedr. virkemidler for tilpasning
- ▶ kloke valg ved kjøp av bolig
- ▶ vurdering av personlig økonomi
- ▶ finansielle råd (lån og tilskudd)

²³ Husbanken, *Husbankens boligundersøkelse 2022 Resultatrapport (2022)*

Viktige suksessfaktorer for å lykkes med boligrådgivning og boligtilpasning er godt samarbeid internt i kommunen og med andre aktuelle instanser som for eksempel NAV hjelpemiddelsentral og Husbanken.

Anbefalinger for boligrådgivning og tilpasning av bolig:

- ▶ Holdningsskapende arbeid og råd- og veiledningstiltak i kommunene er viktig for å få flere til å ta ansvar for utbedring og tilpassing av egen bolig, jfr. resultatene i Husbankens boligundersøkelse i 2022. Kommunene bør avsette ressurser til dette arbeidet for å unngå behov for helse- og omsorgstjenester til de som kan klare seg med slike kompenserende tiltak
- ▶ En samling av det boligfaglige miljøet og ressursene i kommunen gjør at det er enklere å se arbeidet med boligutvikling og den kommunale boligmassen samlet
- ▶ Boligutvikling og boligpolitikk involverer aktører på tvers av sektorer og utenfor kommuneorganisasjonen. Legg til rette for arenaer for samordning og samhandling om boligpolitikken og boligutviklingen.
- ▶ Det er behov for tverrfaglighet i arbeidet. Sikre tilgang på planfaglig kompetanse, økonomikompetanse, kompetanse om boligmarkedet og utbyggingsmuligheter, byggfaglig kompetanse, kunnskap om boligpolitiske virkemidler og helse- og sosialfaglig kompetanse.
- ▶ Alle kommuner er pålagt å ha ergoterapeut. Ergoterapeuter har kompetanse på hjelpemiddelformidling, boligtilpasning og aktivitetsproblemer, og kan vurdere boligsituasjonen både til den enkelte, men også mer systematisk som eksempelet fra Beiarn (se boks)
- ▶ Det er viktig å sørge for at boligrådgivningen er et allment tilgjengelig tilbud for innbyggere i private boliger for å legge til rette for at dette er en innsats på de lave boligtrinnene som skal bidra til at innbyggerne kan gjøre gode boligvalg og gode boligløsninger den enkelte selv kan ta ansvar for.
- ▶ Aldersvennlige boliger er også viktig for grupper av eldre som har særskilte oppfølgingsbehov, f.eks. personer med demens. For denne gruppen må boligtilpasningen omfatte sikkerhetsvurderinger og ulike boligtrinn(løsninger) tilpasset graden av funksjonssvikt.
- ▶ En del innbyggere vil ha behov for boligveiledning i form av oppfølgingstiltak for å kunne opprettholde bokompetanse eller bli boende. Kommunen kan organisere dette enten som en del av sine helse- og sosialtjenester eller som egen ambulerende boveiledningstjeneste. Det viktige er at det er forhold knyttet til det å mestre å bo og/eller boforholdet som er oppdraget og prioriteres.

Læringspunkter:

- ▶ Boligtilpasning er enda viktigere når kommunen mangler egnede boliger for eldre
- ▶ Boligrådgivning og boligtilpasning kan følges opp gjennom tjenesteytingen, slik som i Beiarn
- ▶ Gjennom boligrådgivningen har kommunen opparbeidet seg et godt og omfattende kunnskapsgrunnlag som kan brukes i planlegging og boligutviklingen
- ▶ Kommunale midler til boligtilpasning og utbedring bør ses i sammenheng med utgifter i helse- og omsorgstjenestene. Det er sannsynligvis rimeligere å øke de økonomiske rammene til tilpasning og utbedring enn å yte langvarige helse- og omsorgstjenester

Her kan du lese mer om boligrådgivning og boligtilpasning i kommunene:

<https://nedlasting.husbanken.no/Filer/8e16.pdf> og [Bolig og bygninger | Kunnskapsbanken](#)

4.5 Hjelpemidler

Eksisterende boligmasse i Norge i dag har et forbedringspotensial med tanke på å tilrettelegge for alderdom. Levekårsundersøkelsen fra SSB i 2015 viser at om lag en tredjedel av den totale befolkningen ikke har alle nødvendige boligfunksjoner på inngangsplanet. To tredjedeler bor i en vanskelig tilgjengelig bolig med trapper og/eller bratt terreng til inngangspartiet.²⁴ Litt over halvparten (53 prosent) av personene i alderen 50–71 år oppgir at boligen de bor i er dårlig tilrettelagt for personer med bevegelsesvansker. Videre oppgir 17 prosent av personer i alderen 80 år eller eldre at de har et udekket behov med tanke på spesiell tilrettelegging av bolig.²⁵

Viktige suksessfaktorer for hjelpemiddelformidlingen til kommunene:

- ▶ Følge prinsippene for god formidling
- ▶ Hjelpemidler og tilrettelegging skal bidra til å løse praktiske problemer
- ▶ God kjennskap til hjelpemidler og andre tekniske løsninger
- ▶ Muligheter for praktisk tilrettelegging av omgivelsene
- ▶ Rask tilgang til nødvendige hjelpemidler, kort ventetid

Læringspunkter:

- ▶ Hjelpemidler er et viktig innsatsområde for at eldre skal kunne bo lengst mulig hjemme
- ▶ Hjelpemidler kan være ett av flere tiltak, og henger ofte sammen med boligtilpasning. Ofte kan hjelpemidlene også være knyttet til utøvelsen av helse- og omsorgstjenesten i hjemmet og redusere behovet for personbistand

Her kan du lese mer om hjelpemidler og bolig her [Kunnskapsbanken | En kunnskapsbank om hjelpemidler og tilrettelegging](#)

²⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, «Områdegjennomgang boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre – Kartleggingsrapport», DFØ rapport 2021

²⁵ Sandlie og Gulbrandsen mfl. «Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring», NOVA rapport 11/16.

4.6 Sentrums- og stedsutvikling

Aldersvennlig stedsutvikling handler grunnleggende sett om å skape fysiske omgivelser som gjør det mulig for eldre å være aktive samfunnsdeltakere så lenge som mulig, også når helsen blir dårligere.²⁶

Sosial bærekraft er satt på dagsorden gjennom FNs bærekraftsmål. Sosial bærekraft er et ungt perspektiv i plansammenheng.²⁷ Det sosiale perspektivet blir nå sett i sammenheng med stedsutvikling og utvikling av sentrumsfunksjoner. Grunnen er at utvikling av sentrum gir et godt grunnlag for å utvikle aldersvennlige boliger og bomiljøer. Følgende argumenter blir trukket frem:

- ▶ 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)
- ▶ Lettere å involvere frivillige/lokalsamfunnet
- ▶ Bedre betingelser for å tilby et variert tilbud av både aktiviteter og omsorgstjenester
- ▶ Enklere tilgang til handel og servicetilbud

Kommunene har mulighet til å påvirke utviklingen av private botilbud, slik at eldre har muligheten til å dekke sosiale behov både i boligen og i nærmiljøet.

Iveland kommune «Fra å være nesten et sted til å bli nasjonalt kjent for sitt sted»

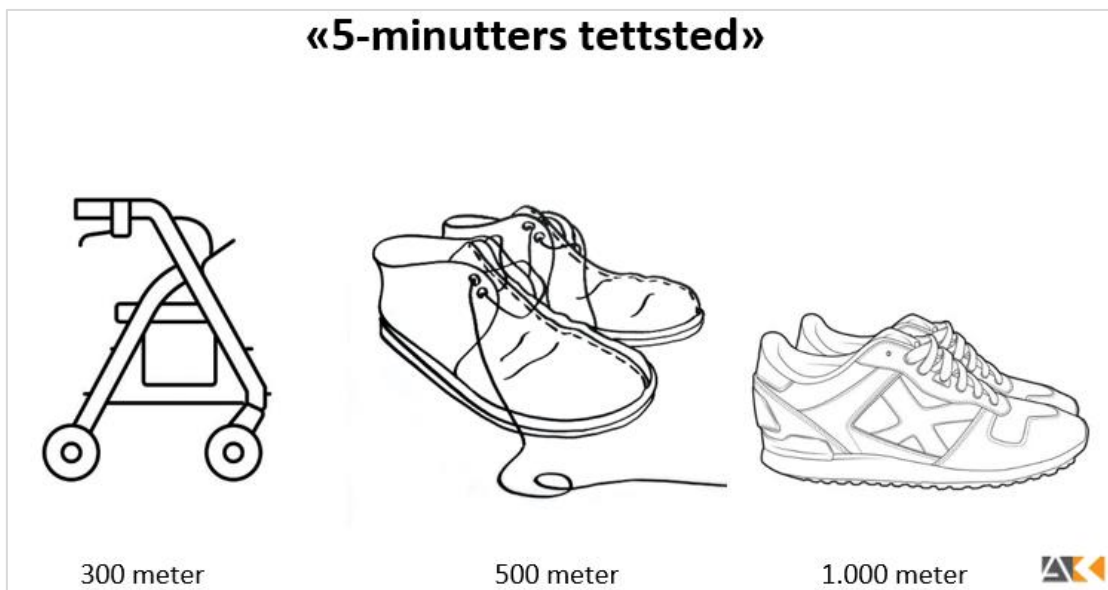
Kommunen har jobbet systematisk med steds- og sentrumsutvikling ved å se ulike tiltak i sammenheng. Kommunen har jobbet med boligutviklingen som en del av steds- og tjenesteutviklingen og sammenhengen mellom ulike omsorgstilbud og den allmenne boligforsyningen.

«5-minutters tettsted»

Et «5-minutters tettsted» er en betegnelse på fremtidens bygde-/ lokalsenterutvikling, 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). Dette er aldersvennlig stedsutvikling og strukturer som bidrar til at flere kan klare seg lenger i sine nære omgivelser og at behovet for kommunale tjenester reduseres.

²⁶ (Red) Norske arkitekters landsforbund, *Håndbok i aldersvennlig stedsutvikling*, 2021

²⁷ Hofstad, Hege (2018). *Bærekraftig planlegging for framtida? Hanssen, Gro Sandkjær; Aarsæther, Nils (Red.). Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid? Kapittel 12. s. 203-222. Universitetsforlaget*



Figur 32 Illustrasjon av «5-minutters tettstedet» for innbyggere med ulik bevegelighet, Agenda Kaupang

Viktige suksessfaktorer for sentrums- og stedsutvikling er en omforent forståelse av viktigheten av hvilke kvaliteter som er nødvendige og som bidrar til attraktive bygde- og lokalsenter. Handel og servicefunksjoner sett i sammenheng med offentlig tjenesteyting og boligutvikling er kvaliteter som fremmer aldersvennlige steder, livskvalitet og sosial bærekraft. Tydelige mål, strategier, arealpolitikk og konkrete prosjektgjennomføringer er vesentlig for å lykkes med en reell aldersvennlig stedsutvikling. For mange distriktskommuner vil fungerende transportløsninger også være en sentral suksessfaktor.

Her kan du lese mer om sentrums- og stedsutvikling (Aldersvennlig stedsutvikling)
[aldersvennlig-stedsutvikling-haandbok-28-10-21_red-1.pdf \(arkitektforbundet.no\)](#)

4.7 Boligforsyning

Boligforsyningspolitikk er planlegging og stimulans av nye boliger på det ordinære boligmarkedet, gjennom for eksempel strategiske boligkjøp, samarbeid og dialog med private aktører, utbyggingsavtaler, areal- og reguleringsplanlegging- og tomtspolitikken.²⁸

Samfunns målet med virkemidler som stimulerer til boligforsyning av egnede boliger i det ordinære markedet i kontekst av områdegjennomgangen er å sikre at husholdninger med aldrende personer på egen hånd kan anskaffe en ny egnet bolig. Gjennom dette kan man også redusere behovet for hjemmetjenester og utsette behovet for mer ressurskrevende offentlige tjenester, kommunalt disponerte utleieboliger som omsorgsboliger og institusjonsopphold som sykehjem. Strategien er å stimulere tilbudssiden av boligmarkedet for aldersvennlige boliger direkte.²⁹

Eksempler som kan illustrere boligforsyning i det ordinære markedet er: lån til livsløpsbolig, lån til utleieboliger, samt kjøp og salg av tomt og utbyggingsavtaler.

Lav boligbygging i distriktskommunene gir lite fornyelse av boligmassen. Tilgang på (egnede) boliger kan være avgjørende for om folk etablerer seg eller blir boende på et sted. Små og ensidige

²⁸ Sørvoll m.fl: *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring. Rapport nr. 11/16* (2016)

²⁹ Schanche, P; *Områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre. Sluttrapport: Vurderinger og anbefalinger* (2022)

boligtilbud kan være til hinder for boligrotasjonen og dernest boligforsyningen i kommunen.³⁰ Kommuner som har en aktiv tilnærming til boligforsyningen og har en aktiv rolle som aktør i boligutviklingen, ser gjerne sammenhengene mellom de boligsosiale behovene og den ordinære boligforsyningen. I nettverket har vi sett flere eksempler på dette, blant annet gjennom de ulike hensynene distriktskommunene balanserer i sin boligpolitikk. Dette bidrar også positivt til et mer variert og fleksibelt boligtilbud i kommunene, samt til å møte flere av utfordringene og behovene kommunene har i boligpolitikken og i lokalsamfunnet.

I nyere tid har Norge i stor grad hatt en markedsbasert boligforsyning med særskilte tiltak og boligsubsidier til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene ivaretar viktige oppgaver som plan- og reguleringsmyndighet og bygningskontroll ved å legge premisser for boligbyggingen gjennom arealplanleggingen. Samtidig har private utbyggere fått overført både initiativ, makt og risiko, og fastsetter detaljene for utbygging når det gjelder hvor, når og hvilke typer boliger som oppføres.

Et mål med virkemidler som stimulerer til boligforsyning av egnede boliger i det ordinære markedet, er å sikre at husholdninger med aldrende personer på egen hånd kan anskaffe en ny egnet bolig. Gjennom dette kan man også redusere behovet for hjemmetjenester og utsette behovet for mer ressurskrevende offentlige tjenester, kommunalt disponerte utleieboliger som omsorgsboliger og institusjonsopphold som sykehjem. Strategien er å stimulere tilbudssiden av boligmarkedet for aldersvennlige boliger direkte.³¹ Eksempler på slike virkemidler er: lån til livsløpsbolig, lån til utleieboliger, samt kjøp og salg av tomt og utbyggingsavtaler.

Kommunene har flere virkemidler i boligforsyningspolitikken. Blant annet handler det om strategisk eiendomsutvikling (bruk av kommunale tomter), samarbeid med private utbyggere, utbyggingsavtaler, areal- og reguleringsmyndigheten, støttekjøp, omdømmebygging og koordineringsvirksomhet mellom utbyggere, boligkjøpere og Husbanken.

Forskning viser at det er liten sammenheng mellom planlegging av boligforsyning og omsorgspolitikken i kommunene. I figuren under er et utvalg av den siste forskningen som belyser dette temaet.



Figur 33 Oversikt over relevant forskning for boligpolitikk og helse- og omsorgspolitikken i kommunene

³⁰ Kommunal og moderniseringsdepartementet, *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strateg i for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*, 2020

³¹ Per Schanche m.fl, *Områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre, sluttrapport: vurderinger og anbefalinger*, Oslo, 2022

Viktige suksessfaktorer

- ▶ Sikre helhet og langsiktighet – krever oversikt over behovene
- ▶ Oversikt over boligtyper, størrelser, arealer, boformer og løsninger
- ▶ Kunnskap om boligmarkedet
- ▶ Kjennskap til aktører å samarbeide med
- ▶ Hvilken rolle skal/må kommunen ta for å sikre boligforsyningen?
- ▶ Er det behov for lokale virkemidler for å stimulere til økt boligforsyning?
- ▶ Flere nye og egnede boliger for eldre, bidrar til økt boligrotasjon og boligforsyning
- ▶ Boligrådgiving kan være et egnet tiltak for å hjelpe flere til å ta steget med å flytte i aldersvennlige boliger

Læringspunkter:

- ▶ I distriktskommuner med tynne boligmarkeder må kommunene ta større ansvar for lokale virkemidler for å få fart i boligmarkedet.
- ▶ Det er viktig at boligutviklingen settes på den politiske agendaen og inngår i planleggingen på lik linje med øvrige utviklingsbehov kommunen har
- ▶ Nettverkskommunene jobber bredt og langsiktig med lokale virkemidler
 - Virkemidlene dekker flere behov, eks. øke attraktivitet for tilflyttere, rekrutteringshensyn, aldersvennlige boliger, for å stimulere markedet

4.8 Økonomiske virkemidler

De økonomiske virkemidlene er lån, tilskudd og stønader til personer/husstander, kommuner og bransjeaktører. Disse blir beskrevet i detalj i kapittel 6 og dekker både Husbankens virkemidler, NAV og fylkeskommunenes utviklingsmidler.

For kommunene i nettverket ser vi flere eksempler på at det er tatt initiativ og etablert støtteordninger for å stimulere til boligbygging. Noen kommuner gir støtte til tomtekjøp og boligbygging. Vi ser også eksempler på at kommuner dekker offentlige avgifter/gebyrer og flere kombinerer og supplerer også statlige virkemidler med lokale virkemidler. I tillegg til de økonomiske virkemidlene som retter seg mot enkeltpersoner, er det også behov for at kommunene i større grad retter den lokale virkemiddelbruken mot bransjeaktørene for samarbeid om utvikling og utbygging. I mange tilfeller handler det om at kommunen bidrar med garantier som demper risiko og øker sannsynlighet for lønnsomhet for utbyggerne. Eksempler på dette kan være modeller for tapsdeling gjennom for eksempel kommunalt tilbakekjøp eller kostnadsdekning for utbygger dersom det drøyer å få solgt alle boligene i prosjektet.

4.9 Kompetanse og kapasitet til å utvikle aldersvennlige boliger og bomiljøer

En av utfordringene mange distriktskommuner har med boligutvikling, er å ha kompetanse og kapasitet til drive plan- og utviklingsarbeid for boligutviklingen. Flere kommuner har også utfordringer med å ha kontinuitet på plan- og utviklingsområdet og opplever stadige utskiftninger av personell. Funn fra intervjuene som ble gjennomført ved oppstart av nettverket, tyder på at kommunene har varierende kjennskap til Husbankens virkemidler. Det er også funn som peker på betydningen av ildsjeler som bærer mye av arbeidet rundt i enkeltkommuner. Kommuner kjøper også kapasitet og kompetanse de selv mangler til planlegging, reguleringsarbeid og utvikling.

Kompetanse og kapasitet er vesentlig for å ha kontinuitet og forutsigbarhet i plan- og utviklingsarbeidet, slik at kommunen ivaretar sine forpliktelser og møter behovene for boligutvikling.

For mindre kommuner kan det være vanskelig å skaffe spesialkompetanse og kapasitet som er nødvendig for å sikre utviklingsarbeidet. I tillegg er utvikling av aldersvennlige boliger og bomiljøer et tverrsektorielt fagområde der kompetansen er spredd på tvers av sektorer. Dette kan også være en mulighet til å utvikle og sikre manglende kapasitet og kompetanse.

Grep for å styrke kapasitet og kompetanse

- ▶ Samarbeid med bransjeaktører bidrar til økt kapasitet og kompetanse
- ▶ Bransjeaktører kan utvikle seg til å bli langsiktige utviklingspartnere
- ▶ Tverrfaglighet i organiseringen kan redusere sårbarhet og utvikle kompetanse hos flere
- ▶ Interkommunalt og/eller regionalt samarbeid
- ▶ Fylkeskommunen kan være en aktuell samarbeidspart med kompetanse og kapasitet
- ▶ Alternative måter å organisere det boligpolitiske arbeidet, for eksempel kan etablering av et boligteam eller en boliggruppe bidra til økt samlet kapasitet i kommunen. Beiarn har valgt å etablere en boliggruppe som jobber både strategisk og operativt med boligsaker. Gruppen er sammensatt av medarbeidere på tvers av sektorene og nivåene.
- ▶ Det er mulig å kjøpe tjenester, også til utviklingsbehovene

4.10 Kommunen har ansvar for et helhetlig tjenestetilbud

Kommunenes ansvar følger av lovverket. Det er stor frihet til å organisere tilbudet innenfor lovens krav. I det følgende omtaler vi hva kommunen som tjenesteleverandør kan gjøre for å eldre skal bo lenger hjemme. Det er viktig å tilby en helhetlig og bredt sammensatt «*helhetlig innsatstrapp*», slik at kommunene kan legge til rette for at innbyggerne mestrer egne helseutfordringer og kan gjøre gode boligvalg. Helse- og omsorgspolitikken og boligpolitikken henger sammen og kommunene 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. Kommuner som jobber systematisk med en helhetlig boligpolitikk som en del av steds- og samfunnsutviklingen, lykkes også bedre med gode løsninger og reduserte behov for helse- og omsorgstjenester i de øverste trinnene i innsats- og boligtrappen (jf. figur 28).

5 Bruk av virkemidlene til Husbanken, NAV og fylkeskommunen

En god boligutvikling for de eldre er avhengig av at kommunen etablerer et godt samarbeid med Husbanken, NAV og andre statlige aktører, både på operativt og strategisk nivå. Samarbeidet vil kunne bidra til god og helhetlig utnyttelse av de kommunale virkemidlene sammen med virkemidlene som disse aktørene har ansvaret for. I dette kapittelet redegjør vi for virkemidlene og bruken av disse.

Erfaringer fra tidligere satsinger på boligutvikling i distriktskommuner, men også i dette læringsnettverket viser at distriktskommuner bruker de ulike virkemidlene i ulik grad tilpasset de lokale forholdene.

Når det private boligmarkedet fungerer dårligere, vil kommunen som organisasjon være særlig viktig som samfunnsutvikler. Rapporten gir dermed tilgang på nyttig kunnskap om ulike roller og virkemidler kommunene kan ta for å øke boligetableringen i distriktene. I mange distriktskommuner er nettopp kommunen som organisasjon spesielt viktig som samfunnsutvikler fordi andre større aktører kan mangle lokalt. Samfunnsutvikling handler ofte om å skape mer attraktivitet og ha en god inkluderingsevne i samarbeid med andre aktører på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, for eksempel privat næringsliv og/eller offentlige institusjoner.

5.1 Husbankens virkemidler

Husbankens virkemidler er rettet mot fire mål:

- ▶ Fremskaffe flere utleieboliger for vanskeligstilte
- ▶ Fra leie til eie
- ▶ Beholde og tilpasse bolig
- ▶ Finansiering av omsorgsboliger og sykehjemsplasser

Husbanken har også ordninger for tilskudd til studentboliger som etaten forvalter på vegne av Kunnskapsdepartementet.

Husbanken benytter begrepet «Helhetlig virkemiddelbruk» i sin dialog med kommunene jf. figuren under. Formålet med denne modellen er å vise at virkemidlene til Husbanken må sees i sammenheng med hvordan kommunen bruker sine egne virkemidler, og at kommunen har gode forutsetninger for en slik helhetlig virkemiddelbruk. Forutsetningene innebærer at kommunen har en god forankring av det boligpolitiske arbeidet hos kommunens politiske og administrative ledelse og at arbeidet er godt organisert, at kommunen har oversikt over hvilke behov både innbyggerne og kommunen har, og at kommunen har et planverk som legger til rette for boligutvikling.

Helhetlig virkemiddelbruk



FORUT- SETNINGER	ORGANISERING OG FORANKRING				OVERSIKT OVER BEHOV	BOLIGSOSIALE HENSYN I PLAN		
INNSATS- OMRÅDER	Fremskaffe egnede utleieboliger for vanskeligstilte				Fra leie til eie	Beholde og tilpasse bolig	Omsorgsbygg	
STRATEGI	Kommunen kjøper boliger	Kommunen bygger nye boliger	Samarbeide med private aktører	Formidle bolig i det private utleie markedet	Bistå vanskelig stilte med å kjøpe bolig	Bistå personer til å bli boende i eid eller leid bolig	Tilpasse eksisterende boliger Bygge nye til gjengeligboliger	Bygging og utbedring av sykehjem, omsorgsboliger og dagaktivitetscenter
HUSBANKENS VIRKEMIDLER	Lån til utleieboliger Tilskudd til utleieboliger	Lån til utleieboliger Tilskudd til utleieboliger	Lån til utleieboliger Tilskudd til utleieboliger (gis til utbygger)	Bostøtte	Startlån Bostøtte Investeringsstilskudd	Startlån (eid bolig) Bostøtte	Startlån (eid bolig) Lån til oppgradering Lån til boligkvalitet Tilskudd til heis	Investeringsstilskudd Bostøtte
KOMMUNENS VIRKEMIDLER	Strategi for anskaffelser BRL-loven Utbyggingsavtaler Opprette BRL	Salg/kjøp av tomt Reguleringsplan Utbyggingsavtaler	Tilvisningsavtale Tildelingsavtale Innleie	Øk. rådgivning Veiledning Bo-oppfølging Depositum Øk. sosialhjelp Kommunal bostøtte	Øk. rådgivning Veiledning og oppfølging Salg/kjøp av tomt Opprette BRL Tilskudd til etablering Tilskudd til tilpasning	Øk. rådgivning Veiledning Bo-oppfølging Tjenester Øk. Sosialhjelp Tilskudd til tilpass. Tilskudd til tilpass.	Øk. rådgivning Byggeteknisk rådgivning Tilskudd til tilpass. Tilskudd til tilpass. og utredning	Salg/kjøp av tomt Reguleringsplan Utbyggingsavtaler

Figur 34 Helhetlig virkemiddelbruk. Kilde: Husbanken

Noen av virkemidlene er tilgjengelige via kommunen, som startlån og ordningene med tilskudd til utredning, prosjektering, tilpasning og etablering.³² Lån til boligkvalitet retter seg mot enkeltpersoner, men formidles hovedsakelig via bransjeaktører som bygger nye boliger. Lån til boligkvalitet består av låneordningene, lån til livløpsboliger og lån til miljøvennlige boliger som gis til oppføring av nye boliger, mens lån til oppgradering gis i forbindelse med oppgradering til flere universelt utformede boliger og miljøvennlige boliger.

Tabell 9 Oversikt over og bruk av Husbankens virkemidler i distriktskommuner i 2022. Kilde: Husbanken

Virkemiddel	Formål	Rettet mot hvem	Forbruk i distriktskommuner i 2022
Bostøtte	Ordning for personer som har lave inntekter og høye boutgifter	Sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter et akseptabelt boforhold. Ordningen er rettighetsbasert og gjennomsnittlig beløp er 4672.- pr. husholdning inklusive strømstøtte	193 millioner i 2022
Startlån	Formålet med ordningen er å bistå vanskeligstilte med å eie egen bolig. Har man mulighet til å spare til egenkapital skal man få avslag på startlån	Vanskeligstilte på boligmarkedet. Unntak for regelen om sparing til barnefamilier, for å beholde bolig, eller for å rekruttere eller beholde arbeidskraft i distriktene, eller for bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger	1201 husstander fikk utbetalt 1,72 mrd i startlån – økning på 296 mill sammenlignet med 2021

³² Fra 1.1.2020 ble ordningene tilskudd til utredning, prosjektering, tilpasning og etablering overført til rammeoverføringa til kommunene.

Lån til boligkvalitet	Finansiere flere livsløpsboliger og miljøvennlige boliger	Rettet mot enkeltpersoner, bransjeaktører og kommuner. Ordningen er ikke behovsprøvd.	164 boliger ble finansiert i 2022, totalt 503 millioner, mot 162 boliger i 2021
Lån til oppgradering	Oppgradere flere eksisterende boliger til å bli mer tilgjengelige og mer energieffektive	Rettet mot enkeltpersoner og bransjeaktører. Størst forbruk hos borettslag og sameier	16,4 millioner til oppgradering av 16 boliger i 2022. Økning fra 2021 da det ble gitt 3,3 millioner kroner i lån til oppgradering av fire boliger.
Lån til utleieboliger til vanskeligstilte	Fremskaffe flere kommunalt disponerte utleieboliger	Rettet mot kommunen eller private aktører som har tildeling eller tilvisningsavtale ³³ med kommunen	Totalt 19 boliger ble finansiert i 2022 mot 32 i 2021.
Tilskudd til utleieboliger³⁴	Fremskaffe flere kommunalt disponerte utleieboliger	Rettet mot kommunen eller private aktører som har tildelingsavtale med Husbanken	Totalt 19 boliger ble finansiert i 2022, mot 32 i 2021.
Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem	Fremskaffe flere omsorgsplasser eller oppgradere eksisterende plasser	Kommuner	Totalt 192 millioner til 107 plasser i 2022. Dette er en nedgang fra tidligere år grunnet liten tildeling.
Tilskudd til heis³⁵	Tilskudd til etablering av heis i eldre bygg med minst tre etasjer.	Borettslag og sameier	10 millioner i 2022, mot 28,7 i 2021.

I løpet av nettverksperioden og de siste årene har det vært store endringer i innretningen av virkemidlene til Husbanken, som også har påvirket bruken av virkemidlene i kommunene.

- 1. januar 2018 ble tilskudd til utleieboliger justert. Tidligere kunne kommunene søke beløp basert på kostnader i det enkelte prosjekt. Fra 1.1.2018 ble det innført et fast beløp pr. m2 for bygging eller kjøp av boliger. Etter denne endringen ble tilskuddsutmålingen den samme om kommunen bygde eller kjøpte brukte boliger
- 1.januar 2020 ble tilskudd til utredning, prosjektering, etablering og tilpasning overført i kommunenes rammetilskudd i tråd med kommunereformen. Det ble derfor et behov for at kommunene måtte sette av midler til ordningene i eget budsjett. Bortfallet av de statlige ordningene har ført til en reduksjon i bruken av tilskuddsordningene, men har hatt en betydning for økningen i bruken av startlånsordningen
- 1. januar 2023 ble tilskudd til utleieboliger, tilstandsvurdering av borettslag og sameier, tilskudd til heis avviklet. I tillegg ble det foreslått ei ramme på 900 mill. I forslag til revidert nasjonalbudsjett er det satt av midler til sykehjem/omsorgsboliger og innført en midlertidig forskrift om utleieboliger.

³³ Tilvisningsavtaler kan brukes av kommunene for å fremskaffe flere utleieboliger i samarbeid med private aktører. I 2022 ble det ikke gitt lån til slike prosjekter i distriktskommuner.

³⁴ I 2023 ble ordningen foreslått fjernet, men midlertidig forskrift om tilskudd til utleieboliger er foreslått fra regjeringa i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2023. I 2022 ble det foreslått i RNB å tilby 1 mrd i tilskudd til utleieboliger i forbindelse med bosettingsbehovet av flyktninger fra Ukraina.

³⁵ Tilskudd til heis ble avviklet i 2023, sammen med tilskudd til tilstandsvurdering av borettslag og sameier. Ingen borettslag eller sameier i distriktene mottok tilskudd til tilstandsvurdering i 2022.

5.2 Bruk av Husbankens virkemidler i nettverkskommunene

Agenda Kaupang undersøkte bruken av Husbankens virkemidler i kommunene i nettverket i perioden 2008–2019.

Tabell 10 Bruk av virkemidler av kommuner i nettverket 2008–2019

Kommune	Millioner kroner 2008-2019			
	Grunnlån	Investeringsstilskudd	Tilskudd utleieboliger	Tilskudd tilstandsvurdering
Beiarn	18	12	2	0
Engerdal	0		0	0
Grong	55	24	14	0
Herøy	58	16	6	0
Iveland	91	26	7	0
Kautokeino	30	22	0	0
Kongsvinger	160	0	4	0,4
Stryn	15	92	2	0
Ullensvang	42	26	2	0
Vanylven	16	53	2	0
Vinje	24	14	9	0
Våler i Innlandet	25	0	15	0
Nettverk i alt	533	286	62	0,4

Tabell 11 Oversikt over bruk av de økonomiske virkemidlene for de 12 nettverkskommunene 2008–2019

Kommune	Lån og tilskudd pr innbygger (landet=100)			
	Grunnlån	Investeringsstilskudd	Tilskudd utleieboliger	Tilskudd tilstandsvurdering
Beiarn	101	329	139	0
Engerdal	0	85	0	0
Grong	141	288	575	0
Herøy	211	265	362	0
Iveland	443	587	565	0
Kautokeino	64	211	0	0
Kongsvinger	57	0	22	156
Herøy	121	285	636	0
Stryn	14	374	34	0
Ullensvang	77	221	65	0
Vanylven	30	455	45	0
Vinje	40	111	234	0
Våler i Innlandet	40	0	383	0
Snitt nettverk	103	247	236	12

Figuren over viser bruken av de økonomiske virkemidlene i nettverkskommunene i perioden 2008–2019. Kommunen har hatt stor nytte av Husbankens virkemidler for å fremskaffe flere utleieboliger og flere omsorgsplasser. Kommunene Herøy og Grong deltok i satsinga boligetablering i distriktene hvor en av anbefalingene fra satsinga var å bruke utleieboligtilskuddet aktivt som et ledd i å støtte utbyggerprosjekter og fornye kommunal boligmasse.

Tabell 12 Oversikt over bruk av de økonomiske virkemidlene for de 12 nettverkskommunene i løpet av nettverksperioden

Kommune	Antall boliger/sykehjemsplasser 2008-2019			
	Grunnlån	Investering tilskudd	Tilskudd utleieboliger	Tilskudd tilstandsvur dering
Beiarn	22	9	4	0
Engerdal	0	7	0	0
Grong	62	42	29	0
Herøy	63	10	10	0
Iveland	50	28	7	0
Kautokeino	23	16	0	0
Kongsvinger	257	1	11	933
Lebesby	19	6	12	0
Stryn	12	55	8	0
Ullensvang	67	13	4	0
Vanylven	11	64	4	0
Vinje	35	11	16	0
Våler i Innlandet	13	0	16	0
Nettverket i alt	634	262	121	933

På slutten av nettverksperioden gjennomførte Husbanken en tilsvarende gjennomgang for å se på bruken av Husbankens virkemidler i løpet av nettverksperioden. I korte trekk kan bruken av virkemidlene oppsummeres slik:

- ▶ I 2019 ble det utbetalt tilskudd til to utleieboliger i Iveland
- ▶ I perioden ble det ikke gitt lån til utleieboliger til nettverkskommunene
- ▶ Ullensvang fikk tilskudd for 19 omsorgsboliger, 12 i 2019 og 7 i 2021
- ▶ Stryn fikk tilskudd til 1 omsorgsplass i 2022
- ▶ Grong kommune fikk avslag om lån til oppgradering av to boliger i 2020³⁶
- ▶ Det ble gitt lån til et prosjekt i Ullensvang på to boliger i 2021

Startlånsordningen ble ikke tatt med i analysene fra Agenda Kaupang i 2020, men ble tatt med i 2023 som en følge av en sterkere orientering om bruk av startlån i distriktskommuner de siste årene.

³⁶ Etter instruks fra KRD i 2020 skulle ikke Husbanken lengre finansiere oppgradering av kommunale boliger

Tabell 13 Oversikt over tildelte startlån fra Husbanken og restmidler for de tolv nettverkskommunene 2019 - 2022

Startlån	2019	2020	2021	2022	Disponibelt ved årslutt 2022
Engerdal	-	-	-	-	550 000
Iveland	4 000 000	-	-	-	936 904
Kongsvinger	50 000 000	50 000 000	-	60 000 000	31 251 830
Vinje	3 000 000	3 000 000	19 000 000	15 000 000	20 258 268
Vanylven	2 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	9 108 222
Ullensvang*	4 000 000	40 000 000	30 000 000	-	32 579 774
Beiarn	10 000 000	7 000 000	12 000 000	10 000 000	11 881 965
Herøy	7 000 000	6 000 000	4 000 000	4 000 000	11 165 381
Sør-Varanger	20 000 000	20 000 000	20 000 000	40 000 000	16 832 236
Grong	3 000 000	4 500 000	4 500 000	2 000 000	4 707 425
Våler	3 000 000	4 000 000	5 000 000	15 000 000	9 811 052
Kautokeino	-	6 000 000	16 000 000	16 000 000	20 831 230
Stryn	-	7 000 000	7 000 000	7 000 000	13 955 592
					183 869 879
Tildelingen i 2019 er til den gamle kommunen Ullensvang					

Oversikten viser hvor mye startlån som ble tildelt fra Husbanken til kommunene i løpet av de siste fire årene, og hvor mye restmidler de sitter igjen med ved årslutt 2022. En stor del av restmidlene er bundet opp i tilsagn og forhåndsgodkjenninger som ikke er utbetalt. I hovedsak kan vi si at kommunene Beiarn, Sør-Varanger, Kongsvinger, Ullensvang og Vinje har et jevnt forbruk av startlån. Dette setter vi i sammenheng med hvilken kapasitet kommunen har til å jobbe med ordningen, og at dette er godt på plass i disse kommunene. I tillegg drar de større kommunene fordel av å være del av sterkere boligmarkeder.

5.3 Analyse – statistikk og bruk av virkemidlene i distriktene og i nettverkskommunene

Analyser for bruken av de økonomiske virkemidlene som kommunene kan bruke i boligpolitikken viser at det er et uutnyttet handlingsrom. Dette er i hovedsak knyttet til startlån og de kommunale boligtilskuddene som ble overført til kommunene i 2020.

Samtidig er det områder der det mangler effektive virkemidler for de særskilte utfordringene i distriktskommuner knyttet til boligmarkedet og de demografiske endringene.

Dagens virkemidler og bruk av handlingsrommet

Erfaringene fra deltakerkommunene i nettverket, statistikk og forskningsrapporter viser at kommunene har et potensial i å ta i bruk de økonomiske virkemidlene i større grad. Dette kan ha med både kompetanse og ressurser i kommunen å gjøre, og med den støtten som «laget rundt kommunen» gir. Se egne kapitler om dette for utdyping.

Startlån

Tabell 14 startlån utbetalt fra kommunene (2020-2022)

	2020	2021	2022
Startlån totalt, mill. kroner	11 800	13 500	16 000
Startlån totalt, husstander	7 038	7 391	7 897
Startlån distrikt, mill. kroner	1 096,1	1 421,4	1 717,3
Startlån distrikt, husstander	918	1 139	1 201

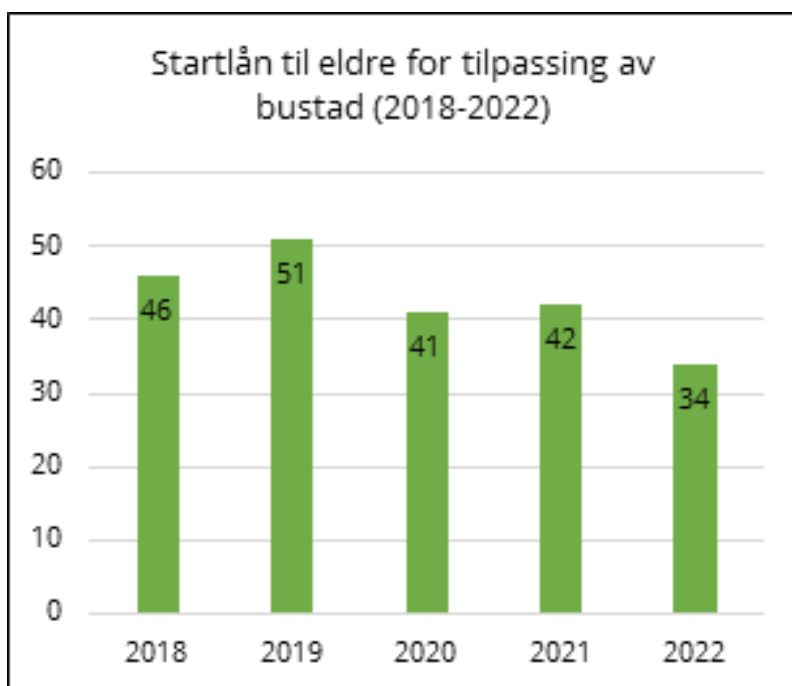
Startlånet er det største boligøkonomiske virkemiddelet som kommunene disponerer, og det blir brukt i økende grad. Utbetalte startlån har økt fra 8,5 mrd. kroner i 2017 til om lag 16 mrd. kroner i 2022. I 2022 gikk 1,72 mrd. av disse til 1 201 husstander i distriktskommuner. Dette er en økning på 621 mill. kroner og 283 husstander siden 2020. Også de fleste kommunene i nettverket bruker

startlånet som en del av deres boligpolitikk, men i varierende grad. Eksempelvis har Engerdal kommune gitt ett startlån på 600 000 kroner de siste fem årene og Iveland gitt 5,9 mill. kroner til 9 husstander i samme periode.

Den lave bruken av startlån i utvalgte kommuner, og det at bruken av lånet i distriktskommuner generelt har økt så kraftig de siste årene, viser at det trolig enda er rom for økt bruk, og at det er et utnyttet potensial. Særlig gjelder det å ta i bruk startlån som et virkemiddel for eldre i større grad enn det gjøres i dag.

Startlån til eldre (personer over 67 år)

Gitt at de ikke kan få lån i ordinær bank er eldre som bor i en uegnet bolig i målgruppen for startlån og kan brukes for å skaffe en egnet bolig. Dette kan gjøres gjennom kjøp av bolig, nybygging eller tilpassing av bolig. På nasjonalt nivå blir dette til en viss grad brukt for å skaffe en egnet bolig for eldre. Fra 2018–2022 gav kommunene 1,1 mrd. kroner i startlån til 1 226 husstander med personer over 67 år som utgjør ca. 3 prosent av husstandene som fikk startlån i perioden.



Figur 35 Startlån til eldre for tilpassing av bustad (2018-2022)

Startlån kan også gis til tilpassing og utbedring av boliger, og kan gis til eldre som bor i uegnet bolig. Men startlån blir i liten grad benyttet til dette formålet, og spesielt lite til målgruppen eldre. Fra 2018–2022 har det blitt gitt startlån til 214 husstander med personer over 67 år til enten tilpassing eller utbedring av boligen.

De fleste boligene som eldre skal bo i er allerede bygget og derfor vil tiltak i den eksisterende boligmassen være en viktig del av eldreboligpolitikken i mange kommuner fremover. Her kan og bør startlån være et viktig virkemiddel. Spesielt i distriktene, der nybyggingen er lav og andelen uegnede boliger for eldre er høy, bør tilpassing være en større del av eldreboligpolitikken og startlån en større bestanddel av dette.

Lån til boligkvalitet

Privatpersoner, borettslag, aksjeselskap osv. kan få lån til boligkvalitet om de oppfyller kvalitetskravene for ordningen. Lånet har gunstigere rente enn markedsrente, og kan gå til bygging av miljøvennlige boliger og livsløpsboliger, i tillegg til oppgradering av eksisterende boligmasse. I distriktene kan det også gjøres unntak for belåningsgrad sett mot panteverdi.

Tabell 15 Tilsagn lån til boligkvalitet til ulike formål, mill. kroner i distriktskommuner (2020–2022)

Type lån	2020	2021	2022
Miljøvennlige boliger	166,4	152,8	404,4
Livsløpsboliger	253,4	333	98,2
Totalt antall oppført	188	162	164
Oppgradering (mill. kroner)	9,3	3,3	16,4
Oppgradering (antall)	7	4	15

Antall lån gitt til oppføring har vært relativt uendret de siste årene samtidig som kostnaden per bolig har økt. Likevel er denne låneordningen lite brukt i de aller fleste distriktskommuner. Når det gjelder lån til oppgradering er det en marginal ordning i distriktskommunene. Totalt er det gitt lån til 26 boliger for formålet. Tilbakemeldingene fra nettverkskommunene har vært at kravene og søknadsprosessen delvis kan være for omfattende og informasjonen fra Husbanken og kommunene selv kan bli bedre, men at den aller største hemmeren er at tapsrisikoen er for stor for både kjøper og utbygger. Gruppeintervjuene med kommunene fra nettverket underbygger også funnene i SØA-rapporten «Kartlegging av tilgang og pris på boligfinansiering i distriktene»³⁷. I 2023 har Husbanken justert kravene for å prøve å imøtekomme tilbakemeldingene fra kommunene og bransjen i distriktene.

Kommunale boligtilskudd

I 2020 ble de kommunale boligtilskuddene overført til rammetilskuddet til kommunene. Tilskuddet kan gis til alt fra enkle tiltak som fjerning av terskler til større ombygginger som påbygg av eksisterende bolig. Forrige evaluering av ordningen gjennomført av Proba³⁸ viste at kostnadene er små sammenliknet med de mulige gevinstene. En kartlegging gjennomført av NOVA³⁹(2018) viste at tilpasning ved hjelp av tilskuddet gav en vedvarende effekt på muligheten til å bli boende hjemme lenger og hindret en stor andel fra å måtte flytte til omsorgsbolig eller sykehjem. Både som en økonomisk faktor for å redusere risiko og gjøre det gjennomførbart, men også for en motivasjon og insentiv for å gjøre endringer er tilskuddet et egnet virkemiddel.

Tabell 16 Utbetalte tilskudd til tilpasning fra kommunene (2017–2022)

Tilskudd til tilpassing til eldre						
Fordeling	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Distriktskommuner	5 194 929	4 333 335	3 714 252	1 529 823	2 015 690	1 571 215
Antall tilskudd i distrikt	86	87	66	30	34	21
Totalt alle kommuner	16 667 731	14 715 947	14 002 443	5 677 482	6 290 261	4 500 114

Utbetalt tilskudd har hatt en reduksjon på ca. 40 prosent etter at forvaltningen av tilskuddet ble overført til kommunene. Reduksjonen i distriktskommune var lavere med ca. 27 prosent. Samtidig har antallet tilskudd gitt i distriktskommuner blitt redusert fra 86 husstander i 2017 til 23 husstander i 2022. Siden kommunene fikk overført tilskuddet har 52 av 209 distriktskommuner utbetalt tilskuddet.

³⁷ Samfunnsøkonomisk analyse AS; «Kartlegging av tilgang og pris på boligfinansiering i distriktene» (2022)

³⁸ Proba samfunnsanalyse; *Evaluering av tilskudd til tilpasning* (2014)

³⁹ Sørvoll m.fl.; *Bolig i det aldrende samfunnet. Analyse av rammebetingelser for fremskaffelse av velegnede boliger for eldre*. NOVA-rapport nr. 12/18 (2018:90)

Investeringsstilskudd

Investeringsstilskuddet går til fremskaffing av både sykehjemsplasser og omsorgsboliger. De fem siste årene har 127 distriktskommuner har fått investeringsstilskudd. Tilskuddet er viktig for å opprettholde kvalitet og skaffe tilstrekkelig med plasser, spesielt i distriktene der det er færre egnede boliger.

Selv om det har blitt finansiert mange omsorgsboliger og institusjonsplasser de siste fem årene, så betyr ikke det nødvendigvis at det totale antallet i kommunene har økt tilsvarende. Ser en på SSB sine tall for beboere i omsorgsbolig og antallet sykehjemsplasser har de faktisk hatt en nedadgående trend de siste fem årene. Dette har delvis med å gjøre at investeringsstilskuddet har gått til å erstatte plasser/boliger som har utløpt sin levetid.

Tabell 17 Investeringsstilskudd (rehabilitering og netto tilvekst) i distriktskommuner, 2018–2022)

År	Antall tilsagn	Boenheter i alt	Omsorgsboliger	Sykehjemsplasser	Beløp tilsagn
2018	62	679	331	348	1 131 701 000
2019	56	408	215	193	638 122 000
2020	65	330	224	106	630 695 400
2021	38	188	98	90	391 978 000
2022	24	107	104	3	192 068 000
Totalt	245	1 712	972	740	2 984 564 400

Tilskudd og lån til utleieboliger

Tabell 18 antall boliger som har fått lån og tilskudd til utleieboliger i distriktskommuner, 2018–2022

Virkemiddel	2020	2021	2022
Tilskudd til utleieboliger	24	32	19
Lån til utleieboliger	106	97	19

Tabell 19 Bruk av virkemidler i distriktene (klasse 5 og 6) fordelt etter virkemiddel. Andel av samlet tilsagnsbeløp. 2020–2022 (kilde Husbankens årsmelding 2022)

Virkemidler	2020	2021	2022
Bostøtte ⁴⁾	6 %	6 %	6 %
Startlån fra Husbanken ⁵⁾	10 %	11 %	12 %
Startlån fra kommunene ⁶⁾	9 %	11 %	11 %
Lån til oppføring av miljøvennlige boliger	6 %	13 %	15 %
Lån til oppføring av livsløpsboliger	12 %	28 %	20 %
Lån til oppgradering av eksisterende boliger	2 %	1 %	5 %
Lån til utleieboliger til vanskeligstilte	12 %	12 %	4 %
Lån til studentboliger	0 %	0 %	4 %
Investeringsstilskudd	25 %	25 %	20 %
Tilskudd til utleieboliger	5 %	8 %	6 %
Tilskudd til heis	4 %	61 %	21 %
Tilskudd til boligsosiale tiltak	0 %	5 %	7 %
Tilskudd til tilstandsvurdering	3 %	1 %	0 %

⁴⁾ Eksklusiv strømstøtte
⁵⁾ Husbankens utlån til kommunene.
⁶⁾ Utlån fra kommunene

Oversikten viser andel av Husbankens virkemidler brukt i distriktene. Sammenlignet med befolkningsgrunnlaget vil landsgjennomsnittet ligge på 13 prosent. Flere av ordningene er mer etterspurt i distriktene enn ellers i landet som lån til miljøvennlige boliger og livsløpsboliger og investeringstilskudd, mens startlånsbruken øker opp til landsgjennomsnittet.

Områder der dagens virkemiddelpakke ikke strekker til

I gruppeintervjuene med kommunene i læringsnettverket gis det uttrykk for at utfordringene de opplever knyttet til virkemidlene og boligutvikling i distriktskommunene er de samme som forskningen viser:

- ▶ Lavere panteverdi enn byggekostnadene gir høy tapsrisiko for både kjøper og utbyggere, spesielt for større prosjekt
- ▶ Uten en aktiv kommune som legger til rette for boligbygging, eksempelvis ved klargjøring av tomt og tilskudd til de som vil bygge, er det veldig vanskelig å få bygget nye boliger.
- ▶ Mange kommuner mangler kapasitet til å være en aktiv boligpolitisk aktør og de fleste distriktskommuner har ikke midler til å gi tilskudd.

Flere av kommunenes representanter opplever redusert handlingsrom ved at virkemidler har blitt fjernet og har gjort at de generelle virkemidlene kommunen har til rådighet oppfattes som usammenhengende og fragmenterte. Kommunene vi har snakket med opplever at virkemidler *bare har blitt fjernet en etter en uten noe hensyn til helheten*. Det er spesielt utfordringene knyttet til tapsrisiko og nybygging som blir pekt på.

Mange av kommunene etterspør en ordning som legger til rette for boliger på et steg på omsorgs- og innsatstrappen mellom ordinær bolig og omsorgsbolig/sykehjem. Dagens virkemiddelpakke, de eldre sin økonomi, boligmassen og boligmarkedet i distriktskommunene gjør dette ekstra vanskelig. Et tilskudd til trygghetsboliger vil gjøre det økonomisk bærekraftig å bygge opp et tilbud på «mellomtrinnene» også.

5.4 Virkemidlene til NAV

De aller fleste eldre vil bo i eksisterende boligmasse i fremtiden og mye eksisterende boligmasse er ikke aldersvennlig.

Flesteparten av fremtidens eldre vil bo i boligmasse som allerede er bygget. Per 1. januar 2021 var det 850 000 personer i alderen 67 år og over i Norge. Dette utgjør omtrent 16 prosent av Norges befolkning. SSB framskriver at det totale antallet eldre i 2035 og 2060 er henholdsvis 1,18 millioner (20 prosent) og 1,59 millioner (24 prosent). Utbyggingsvirksomhet av nye egnede boliger kan bidra til at en andel eldre anskaffer en mer egnet bolig gjennom det private boligmarkedet. Det offentlige kan også tilby et visst omfang av offentlige tilbud som kommunale utleieenheter, omsorgsboliger og sykehjem. Privateid eksisterende boligmasse vil imidlertid huse de aller fleste eldre i fremtiden.

Det er boligens egnethet/funksjonalitet som kan redusere den enkeltes bistandsbehov, boligens egnethet for å levere helse- og omsorgstjenester i hjemmet og gjennom beliggenhet av bolig som påvirker transaksjonskostnader for tjenesteyting. Tiltak i eksisterende boligmasse vil i første rekke påvirke helse- og omsorgstjenestene gjennom å forbedre boligens egnethet og funksjon.

NAV Hjelpemiddelsentral utgjør det offentlige, statlige formidlingssystemet med hjelpemiddel-sentraler lokalisert i hvert fylke og fungerer som andrelinjetjeneste. Hjelpemiddelrettigheter er regulert gjennom Lov om folketrygd. Hjelpemidler og tilrettelegging er ment å bidra til å løse praktiske problemer og må ses i sammenheng med andre aktuelle tiltak og virkemidler.

Hjelpemidler kan være med på å kompensere for funksjonstap, opprettholde og bevare funksjoner – og bidra til mestring og deltakelse, og det å fortsatt kunne bo hjemme. Hjelpemiddelformidling handler om å finne fram til tekniske, praktiske løsninger i hverdagslivet ved nedsatt funksjonsevne. Det kan være løsninger som finnes i vanlig handel eller løsninger som er spesielt designet for personer med funksjonsnedsettelse.⁴⁰

NAV har en rekke virkemidler innrettet mot tilrettelegging i og tilpasning av bolig. Virkemidlene favner økonomiske virkemidler, pedagogiske virkemidler og produkter og fysiske omgivelsestiltak (kan kategoriseres under økonomiske virkemidler). Flere av virkemidlene er individrettede og tar utgangspunkt i at innbyggeren har behov for en endring i eller av boligen som følge av helseproblemer eller nedsatt funksjonsevne.

Det finnes en oversikt, hjelpemiddeldatabasen, som viser en del produkter som kan være til hjelp ved nedsatt funksjonsevne.

Økonomiske virkemidler i NAV-regi er tilskudd i stedet for trappeheis, løfteplattform eller rampe. Tilskudd gis under forutsetning av at disse hjelpemidlene ikke blir installert, og for å oppnå varig tilgjengelighet til eller i egen bolig. Tilskuddet tilsvarende kostnaden ved installasjon av heis, løfteplattform eller rampe.

NAV tilrettelegger en rekke pedagogiske virkemidler på boligområdet. En del av disse er rettet mot boligeier, mens en del retter seg mot samarbeidspartnere og kommunene. Virkemidlene rekker fra råd og veiledningsressurser, kurs- og kompetansevirksomhet, artikler og verktøy.

NAV tilgjengeliggjør også en rekke produkter og fysiske omgivelsestiltak som virkemidler på boligområdet. Dette er alt fra enkle personhjelpemidler som skal kompensere for funksjonsnedsettelse, til større fastmonterte installasjoner i bolig.

www.nav.no/bolig og www.kunnskapsbanken.net er NAVs nettressurser for boligspørsmål og kunnskap om hjelpemidler og tilrettelegging.

Enkle hjelpemidler

Det er en viss grad av overlapp mellom hjelpemiddellagre som kommunene har og disponerer og hjelpemidler som NAV v/hjelpemiddelsentralene forvalter. Det varierer i hvilken grad kommunene selv bygger opp lagre som de forvalter og i hvilken grad de bruker og støtter seg på NAV v/hjelpemiddelsentralene når det gjelder enkle/mindre omfattende hjelpemidler (som dusjstoler mv.). Et ekspertutvalg har tidligere vurdert denne problemstillingen.⁴¹ Utvalget var samlet i sin vurdering om at kommunene bør få et større ansvar for enkle og høyfrekvente virkemidler, men var noe uenige i om det bør legges et helhetlig ansvar til kommunene og om finansieringsansvaret bør forbli statlig.

5.5 Oppsummering

Startlån

Startlån blir i større og større grad brukt i distriktskommunene og det ble i 2022 gitt 1,7 mrd. kroner i startlån i distriktskommuner. Flere kommuner har også tatt i bruk startlån som et virkemiddel for å tiltrekke og beholde arbeidskraft. Samtidig er det noen konkrete områder der det ennå er et potensial. Det gjelder startlån til eldre og startlån til tilpassing av bolig. Startlån som går til eldre (67 år+) utgjør en liten andel, på ca. 3 prosent og er ofte ikke et fokus for kommunene. Av de startlånene som blir gitt til eldre blir veldig få gitt til tilpassing eller utbedring av eksisterende bolig.

⁴⁰ Om hjelpemiddelformidling | Kunnskapsbanken (05.02.23)

⁴¹ Rapport fra et ekspertutvalg februar 2017. *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling - for økt deltakelse og mestring* (regjeringen.no)

De siste fem årene er det på landsbasis utbetalt 214 startlån til eldre som tilpasset eller utbedret boligen sin.

Kommunale boligtilskudd

Startlån kan kombineres med kommunale boligtilskudd som går til etablering i bolig og tilpassing av eksisterende bolig. Tilskuddet er et godt virkemiddel både for å redusere økonomisk risiko og som et insentiv til å gjøre tiltak selv. Etter at tilskuddet ble overført til kommunene i 2020 har bruken generelt gått ned og blitt et marginalt tilskudd i distriktene. I 2022 ble det gitt 21 tilskudd til tilpassing til eldre i distriktskommuner. Kommunen rapporterer at det er utfordrende å få politisk prioritet for å sette av midler til dette.

Lån til boligkvalitet fra Husbanken

Lånet er lite brukt i distriktskommuner og har lagt på ca. det samme nivået de siste tre årene. Få privatpersoner bruker lånet til å oppgradere bolig. For lån til oppføring av bolig opplever mange kommuner at fordelene med den reduserte rentekostnaden ikke kompenserer for den tapsrisikoen kjøper og utbygger har.

Overføre ansvaret for enkle, høyfrekvente hjelpemidler fra NAV til kommunene

Kommunene er i dag den mest sentrale aktøren når det gjelder formidling av hjelpemidler: de møter brukeren først, utreder behov, hjelper brukeren med søknad om hjelpemidler, distribuerer hjelpemidler, følger opp bruken av hjelpemidler og i mange tilfeller bidrar med service/reparasjon. NAV har imidlertid finansierings- og innkjøpsansvaret for hjelpemidler. Dette gjelder også hjelpemidler som er relativt enkle og brukes mye, slik som senger, rullatorer og toalettforhøyerere.

Hjelpemiddelutvalget fra 2017⁴⁵ peker på problemer knyttet til lang leveringstid og høye administrative kostnader ved dagens modell. Dette kan bety at brukeren får hjelpemiddel for sent til å få tiltenkt effekt på brukerens helse og mestringsevne, og at offentlige ansatte bruker uforholdsmessig mye tid på formidling av hjelpemidler. Tidsbruken knyttet til kommunenes formidling av hjelpemidler er blant annet dokumentert i Agenda Kaupangs undersøkelse av hjelpemiddel-formidlingen fra 2016.⁴²

Vi er kjent med at hjelpemiddelsentralene har arbeidet med bedre samhandling med kommunene siden Hjelpemiddelutvalgets arbeid ble gjort. Dette gjelder blant annet økt bruk av fremskutte lagre i kommunene, forbedringer i bestillingsordningen for enkle hjelpemidler og økt grad av digitalisering av saksbehandlingsprosesser. Vi antar derfor at situasjonen er noe endret siden Hjelpemiddelutvalgets rapport.

Vi anbefaler at kommunene i større grad skal få et helhetsansvar for enkle og høyfrekvente hjelpemidler. Det bør imidlertid vurderes å først undersøke om utfordringene som ble dokumentert i Hjelpemiddelutvalgets rapport (2017) og Agenda Kaupangs underlagsrapport (2016) fortsatt vedvarer i samme grad som da rapportene ble skrevet. Innenfor dette prosjektet har det ikke vært anledning til å gå i ytterligere detalj på dette.

5.6 Enkle, personlige tilpasninger i eksisterende bolig

Enkle personlige tilpasninger kan redusere behovet for hjemmetjenester (og andre offentlige tjenester), samt utsette behovet for kommunalt disponerte utleieboliger som for eksempel omsorgsboliger og institusjonsopphold som sykehjem.

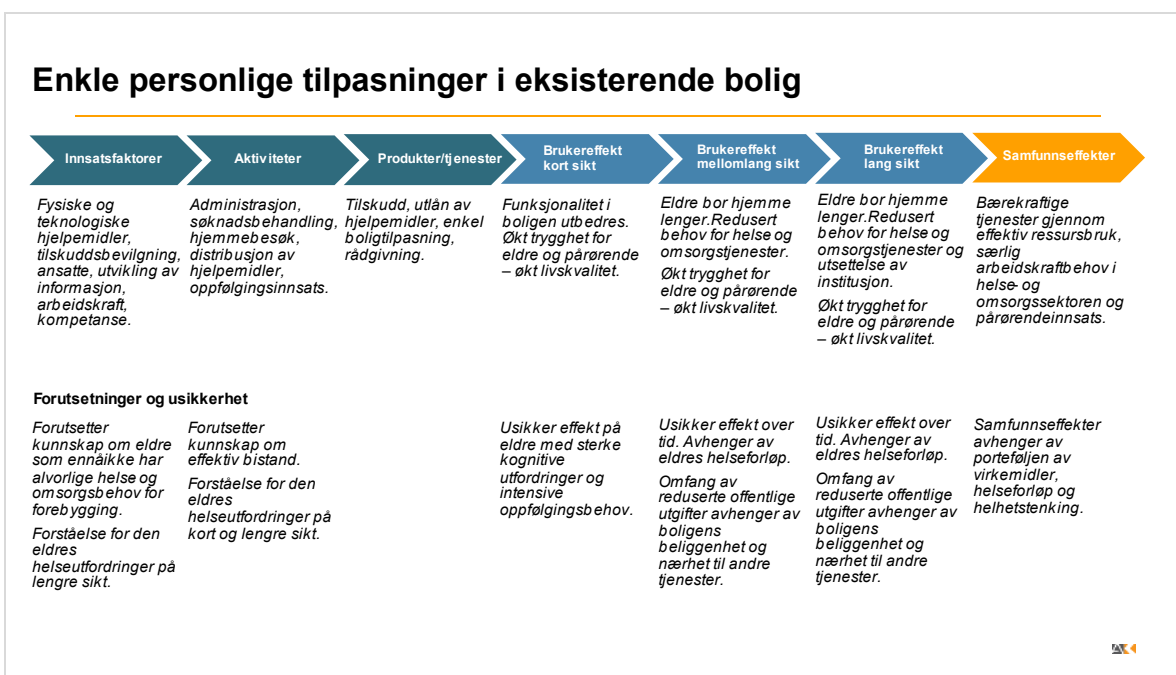
⁴² Agenda Kaupang «Gjennomgang av hjelpemiddelformidlingen – Samhandling og organisering av hjelpemiddelformidlingen», utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet, 2017.

Eksempler som kan illustrere enkle personlige tilpasninger er: teknologiske løsninger som komfyr-vakt, medisinsk avstandsoppfølging, fjerne dørterskler og ledninger som kan bidra til fallforebygging, hjelpemidler som rullator, montering av støtteverk på bad etc.

Utlån av hjelpemidler i dagliglivet er det mest benyttede økonomiske virkemiddelet med under denne kategorien, og omfatter utlån av et stort spekter rettighetsbaserte hjelpemidler som finansieres over folketrygden. De vanligste hjelpemidlene til de over 80 år er hjelpemidler som kompenserer for aldersutløste behov, herunder hjelpemidler til mobilitet, personlig stell og pleie. Utlån av bolighjelpemidler, tilskudd i stedet for utlån av hjelpemidler og øvrige hjelpemidler utgjør kun en del av bevilgningen på 3,7 mrd. kroner.⁴³ I 2019 utgjorde hjelpemidler til husholdning og bolig 783 millioner kroner.⁴⁴ De to øvrige tilskuddsordningenes omfang og relevans for denne kategorien er usikker.

I figuren under har vi skissert virkningskjeden for enkle personlige tilpasninger i eksisterende bolig. Virkningskjeden tydeliggjør på et overordnet nivå innsatsfaktorer, aktiviteter og produkter og tjenester som behøves for enkle tilpasninger i eksisterende bolig.

Ønskede brukereffekter på kort, mellomlang og lang sikt er nokså like, ettersom målsetningen med virkemiddelbruken knyttet til enkle tilpasninger i eksisterende boliger er å redusere behovet for helse- og omsorgstjenester i hjemmet og utsette et behov for mer ressurskrevende offentlige tilbud.



Figur 36 Virkningskjeden for enkle personlige tilpasninger i eksisterende bolig

Virkningskjeden synliggjør de ønskede effektene av enkle personlige tilpasninger for å oppnå samfunns målet i områdegjennomgangen. Det finnes imidlertid flere usikkerhetsmomenter som kan påvirke i hvilken grad effektene i virkningskjeden oppnås. Det er også flere momenter som synliggjør når denne strategien blir mindre ønskelig å benytte seg av.

⁴⁴ Det er ikke nærmere definert hva hjelpemidler til husholdning og bolig omfatter, og antakelig er dette dels det som omfattes under kategori personlig tilpasning, dels tiltak under kategorien byggt teknisk tilpasning og dels tiltak som ikke er omfattet av kartleggingen (for eksempel ortopediske hjelpemidler, høreapparat, førerhund, mv.)

5.7 Byggteknisk tilpasning av eksisterende bolig

Byggteknisk tilpasning av eksisterende bolig kan bidra til at husholdninger med aldrende personer kan bli boende lenger i eksisterende/nåværende bolig og dermed bidra til å redusere behovet for hjemmetjenester (og andre offentlige tjenester). Dette kan på sin side utsette behovet for mer ressurskrevende offentlige tilbud som kommunalt disponerte utleieboliger og institusjonsopphold som sykehjem.

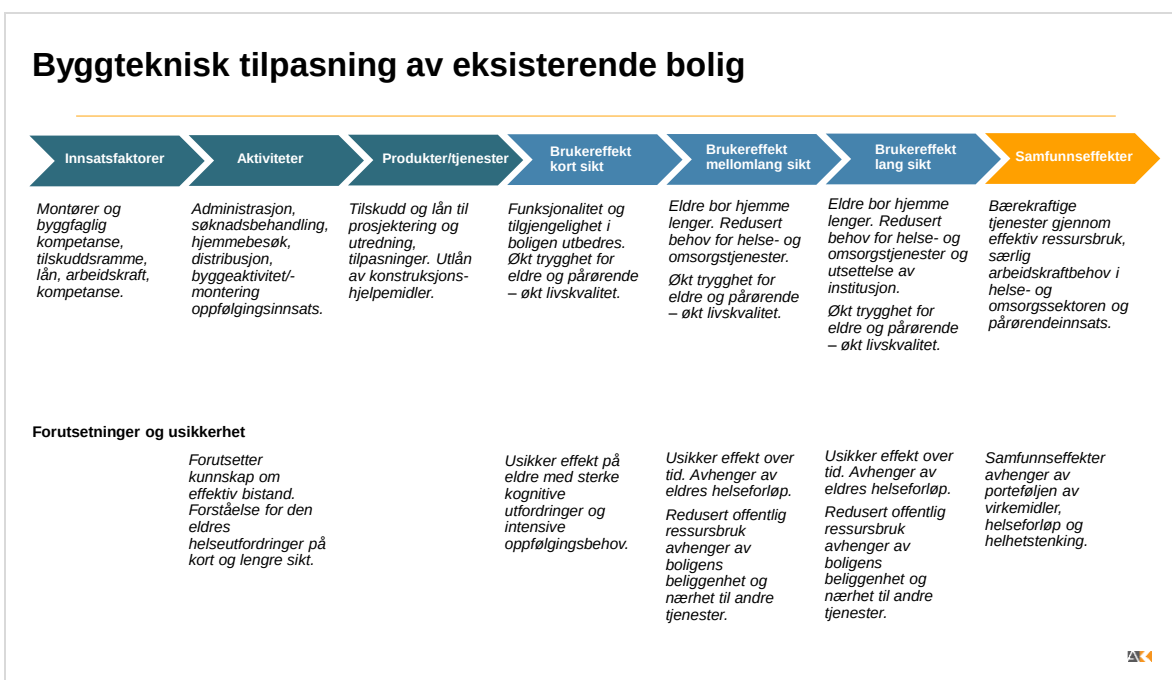
Eksempler som kan illustrere byggtekniske tilpasninger i eksisterende bolig: installering av trappeheis eller andre tiltak på konstruksjonen for bedre fremkommelighet, ombygging av bad, ombygging av bolig for å få sentrale funksjoner på samme plan. Dette er større inngrep i en eksisterende bolig for å transformere den til en aldersvennlig bolig, og er typisk virkemidler som adresserer byggtekniske og konstruksjonsutfordringer for funksjonalitet. Merk at det vil være flytende overganger mellom enkle personlige tilpasninger og byggteknisk tilpasning i eksisterende bolig.

Økonomiske virkemidler for byggtekniske tilpasninger i eksisterende bolig fordeler seg på Husbankens låneordninger, kommunens rammefinansiering og NAVs tilskudd fremfor installasjon av løfteplattform, heis eller rampe. Husbankens virkemidler er beskrevet tidligere i dette kapittelet.

Tilskudd til utredning og prosjektering, og tilskudd til tilpasning, finansieres over rammebevilgningen til kommunene. Det mangler informasjon om i hvilken grad og hvordan kommunene tilbyr og eventuelt bruker disse ordningene som virkemiddel i rollen som boligaktør og tjenestetilbyder.

De pedagogiske virkemidlene er for en stor del sammenfallende med virkemidlene under kategorien «enkle personlige tilpasninger». I tillegg har vi plassert inn pedagogiske virkemidler rettet mot kommunenes innsats for aldersvennlige boliger og bomiljø.

I figuren under har vi skissert virkningskjeden for byggteknisk tilpasning av eksisterende bolig.



Figur 37 Virkningskjeden for byggteknisk tilpasning av eksisterende bolig

Virkningskjedene for byggtekniske tilpasninger i eksisterende bolig og enkle tilpasninger i eksisterende bolig er svært like. Ønskede brukereffekter på kort, mellomlang og lang sikt er å

redusere behovet for helse- og omsorgstjenester i hjemmet og utsette et behov for mer ressurskrevende tilbud i form av for eksempel omsorgsboliger og sykehjem. Den viktige forskjellen mellom byggetekniske tilpasninger og enkle tilpasninger, er at et enkelttiltak ofte er mer ressurskrevende.

Tabell 20 Oversikt over utlån av hjelpemidler i kategori 1830 2017 - 2021– hjelpemidler for vertikal forflytning i utvalgte kommuner (kilde NAV)

Kommune	2017	2018	2019	2020	2021
Beiarn	1	5	7	1	3
Herøy	0	1	0	1	5
Vannylven	3	4	0	6	2
Stryn	2	5	5	10	7
Ullensvang	8	9	14	16	32
Grong	1	0	2	2	1
Sør-Varanger	4	5	3	10	10
Iveland	3	2	4	2	3
Kongsvinger	14	15	9	22	25
Våler	1	1	3	10	10
Engerdal	1	0	4	3	0
Vinje	2	4	1	5	4
Kautokeino	1	4	1	1	8
Gjøvik	21	25	37	51	54
Lillehammer	21	23	46	53	48
Trondheim	88	93	102	123	146
Bergen	240	307	336	432	432
Stavanger	39	61	71	94	111
Ulstein	0	0		5	8

Figuren gir en oversikt over utlån av hjelpemidler i kategori 1830 – hjelpemidler for vertikal forflytning i utvalgte kommuner. Hjelpemidlene omfatter løfteplattformer, heiser, ramper, terskelramper og tilsvarende. Husbanken har hatt dialog med NAV Hjelpemiddelsentralen som peker på denne kategorien hjelpemidler som må brukes der boligen ikke er tilgjengelig for den enkelte. Det er verdt å merke seg lav etterspørsel etter slike hjelpemidler i Ulstein og Iveland som har et godt tilbud av nyere tilgjengelige boligheter sentralt i kommunen.

5.8 Rollen til fylkeskommunen

Fylkeskommunene er regional planmyndighet og regional utviklingsaktør, og har ansvaret for å vedta regional planstrategi og regionale planer. Regionale planavklaringer er viktige for gjennomføringen av både nasjonal, regional og kommunal politikk, og kan for eksempel gjelde samferdselstiltak og infrastruktur, bolig- og næringsutvikling, sosial og kulturell utvikling, undervisning og kompetanse, folkehelse, jordvern, fjellområder, fritidsbebyggelse, markaområder, kystsonen og vassdragsforvaltning.

På det regionale planområdet er de sentrale verktøyene:

- ▶ Regional planstrategi
- ▶ Regional plan
- ▶ Regionalt planforum
- ▶ Interkommunalt plansamarbeid

I Fylkeskommunens rolle som både planmyndighet og som planfaglig veileder for kommunene, kan det være glidende overganger mellom rådgivning og myndighetsutøvelse i enkeltsakene. I dag er det variasjonen i hvordan kommunene og fylkeskommunen samhandler.

Tidlig dialog i planforum kan forebygge konflikter og legge grunnlag for effektive planprosesser og gode planer. Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes for gjennomføring av regional planstrategi. Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.⁴⁵ Dette kan være aktuelt for kommuner som mangler kapasitet og kompetanse i boligutviklingen og med tilsvarende tynne boligmarkeder.

Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør og planfaglig veileder for kommunen kan foregå med et bredt spekter av tiltak, fra plannettverk, kurs, temasamlinger, rådgivning for konkrete løsninger og prosesser og annet. Fylkeskommunen kan bidra med støtte til prosesser med stedsutvikling og arealplanleggingen, som er en kompetanse 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.

Fylkeskommunens ansvar for vei og offentlig transport er også sentrale sammenhenger for utviklingen av aldersvennlig lokalsamfunn og attraktive tettsteder i kommunene.

Det er store forskjeller i praksis mellom fylkeskommunenes samarbeidsområder med kommunene. I nettverket har Innlandet fylkeskommune (tidligere Hedmark fylkeskommune) hatt en større rolle i bistand og samarbeid med kommunene på stedsutvikling og stedsutviklingsprosjekter. 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.

Med mål om å styrke fagmiljøene for kommunal planlegging har KS, sammen med eksterne kunnskapsmiljøer, satt i gang et treårig prosjekt som skal bidra til å videreutvikle fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder for kommunene.

Evaluering av stedsutvikling i Hedmark fylkeskommune

Sollund Krane (2020)⁴⁶ har undersøkt erfaringene fylkeskommunen har med arbeid med stedsutvikling og hva som skal til for at arbeidet kan styrkes ytterligere. Studien bygger på 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.

⁴⁵ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan -og bygningsloven) § 9-1

⁴⁶ 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

6 Konklusjoner og anbefalinger

Agenda Kaupang har som en del av prosjektet utarbeidet et faglig notat om boligpolitiske virkemidler som bidrar til utvikling av aldersvennlige boliger, bomiljøer og bærekraftige helse- og omsorgstjenester i distriktskommuner. I notatet redegjør vi for utfordringsbildet og peker på flere anbefalinger. Vi gjengir derfor ikke alle de samme anbefalingene og tiltakene her, men løfter frem noen utvalgte anbefalinger.

Kommunens roller som samfunnsutvikler og tjenesteprodusent

For landet som helhet er det anslått at kommunale helse- og omsorgsutgifter vil øke fra 62 til 189 milliarder kroner fra 2020 til 2060. Utgiftene er knyttet til kommunens rolle som *tjenesteprodusent*. I kommunene blir disse utgiftene i hovedsak finansiert gjennom de såkalte frie inntektene (skatt og rammetilskudd). Kommunene har stor frihet til å organisere egen drift så lenge de følger lover og forskrifter og overordnede statlige føringer.

Eldre som enten tilpasser boligen eller flytter til en mer egnet bolig vil kunne redusere behovet for kommunale tjenester. Samtidig vil et godt sammensatt tjenestetilbud kunne bidra til at eldre bor lenger hjemme. Kommunens rolle som *samfunnsutvikler* påvirker byggingen av aldersvennlige boliger, som er viktig for at eldre faktisk kan gjøre gode boligvalg. Det tar tid før bygging av nye boliger vil ha betydning for sammensetningen av boliger i en kommune. Samtidig vil veksten i antall eldre fortsette i mange tiår, slik at det også er fornuftig å prioritere slike langsiktige prosesser.

6.1 Anbefalinger rettet mot kommunene og staten

Overordnet går våre anbefalinger på at distriktskommunene styrker sine forutsetninger for å utvikle aldersvennlige boliger og bomiljøer. Det innebærer både bredde og langsiktighet, samt anbefalinger som dekker kommunens rolle som både tjenesteprodusent og som samfunnsutvikler.

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. 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 planleggingsutdanninger; 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. Vi tror at en slik overordnet tilnærming gjør at de øvrige anbefalingene lettere vil kunne følges opp i kommunene.

Kommunene får bedre resultater ved å innta en aktiv boligpolitisk rolle

Det er et nasjonalt mål at eldre skal kunne bo hjemme lengst mulig. Skal dette kunne la seg gjennomføre, er det vesentlig at kommunene inntar en aktiv boligpolitisk rolle som innebærer å både være tilrettelegger, pådriver og innovatør, premissgiver og aktør. Aktørrollen spiller en særlig rolle i distriktskommuner som opplever at markedsmekanismene uteblir, men kommunene bruker samtidig bredden av roller i en helhetlig boligpolitikk. Det å innta en aktiv boligpolitisk rolle innebærer å planlegge gjennom å definere mål, utarbeide strategier og gjøre konkrete prioriteringer der tiltak er forankret i planer. Kommunene bør ta i bruk planpolitiske virkemidler og ha arealstrategier som understøtter aldersvennlig stedsutvikling og vurdere behovet for lokale tiltak og virkemidler som møter behovene. Kommuner uten utbyggingspress må samtidig klare å styre og prioritere dette politikk- og temaområdet på lik linje med øvrig kommunalt ansvar og innsats.

Distriktskommunene må gjøre strategiske arealpolitiske valg

Som kjent er utfordringen med å bygge aldersvennlige boliger størst i distriktskommunene. I utvikling av aldersvennlige lokalsamfunn har vi tidligere beskrevet kvaliteter og funksjonalitet som er nødvendig for å understøtte at eldre skal kunne bo og leve selvstendig og godt. Mange distriktskommuner kjennetegnes av store avstander og uklare sentrums-/senterstrukturer. Areal- og lokaliseringspolitikken er grunnleggende viktig for å lykkes med aldersvennlige boliger og bomiljøer. Det medfører sannsynligvis at en del kommuner må ta et oppgjør med tidligere og gjeldende arealpolitikk og sikre nye plankrav som trekker utviklingen i retning av en mer aldersvennlig stedsutvikling.

Behov for tiltak som virker direkte i markedet

Når det lokale boligmarkedet ikke fungerer, blir kommunens ansvar for boligutviklingen enda tydeligere, og kommunen må gå inn med tiltak som får fart i det lokale boligmarkedet. Vi har tidligere pekt på virkemiddelbruk som kommunalt tilbakekjøp, kommunale garantier for kostnadsdekning dersom salg drøyer, tildelingsavtaler eller andre former for kommunale garantier. Strategisk bruk av kommunale tomter er et annet virkemiddel kommunene kan bruke i utviklingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer.

Funn i dypdykkene viser også at de statlige virkemidlene i form av tilskudd og lån, er viktige for distriktskommunene. Dette er tiltak som sammen med kommunens virkemiddelbruk, styrker kommunens posisjon i boligutviklingen og kan bidra til å mobilisere markedet.

Ordninger for å redusere og fordele 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. Offentlige virkemidler for sikring av tap eller å ta ned risiko kan være en mulig vei å gå for å avhjelpe problemstillingen med lav annenhandsverdi.

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 ramme⁴⁷. 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.

Rådgivningstilbud-/tjeneste spesielt rettet mot boligspørsmål og boligplanlegging

Med distriktskommunenes profil med ensidig boligmasse, mange eldre og uegnede boliger, og mangel på boliger, er det nødvendig å ha tiltak som treffer det faktum at flere eldre bor i uegnede eneboliger. Ved å sikre tilstrekkelig ressurser til boligveiledning, økonomisk rådgivning, hjelpemiddelformidling og forebyggende arbeid på boligtrinn 1 og 2 kan kommunen nå ut til flere av innbyggerne med råd, veiledning og konkret bistand som gjør at flere kan gjøre gode boligvalg. Som vist i kommuneeksempelet fra Beiarn kan dette også organiseres som en del av oppgaver som utføres av helsetjenesten allerede i dag, men det kan også organiseres tverrfaglig og med et tydelig boligpolitisk formål og mandat.

Boligtilpasning og utbedring er enda viktigere i distriktskommuner uten velfungerende boligmarkeder

De særlige forholdene i distriktskommunene med lite nybygging, eldre og ensidig boligmasse, større andel eldre og tilsvarende høye materialkostnader, begrenser mulighetene til å flytte til en ny og egnet bolig. I tillegg vil eldres ønske om å bli boende i tungvinte eneboliger medføre et økt behov for boligtilpasning og hjelpemiddelinstallasjoner i eksisterende bolig.

Dermed blir boligtilpasning og boligutbedring av eksisterende bolig enda viktigere i distriktskommunene. Beregninger⁴⁸ viser at utbedring av fysiske hindre i private boliger kan gi redusert ressursbruk for helse- og omsorgstjenestene i 30 prosent av boligene som hjemmetjenestene besøker. Økt kommunal satsing på boligrådgivning, informasjon og økonomisk tilskudd for å få flere til å tilpasse og utbedre egen bolig, lønner seg derfor både for den enkelte og for kommunen. Dersom kommunene kan få innbyggerne til å gjøre tilpasninger i egen bolig, vil det ha stor nytte både for huseier selv og for kommunen.

⁴⁷ Gyene M. m.fl; *Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft*. Rapport 35-2020 Samfunnsøkonomisk analyse AS (2020)

⁴⁸ Ekhaugen m.fl; *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)*, Vista Analyse og Agenda Kaupang (2018)

Samarbeid og samhandling med offentlige og private aktører om boligutviklingen

Private aktører kan, sammen med kommunen, bidra til å realisere mål som er knyttet til boligutviklingen i kommunen, og kan dermed også ha en viktig rolle i boligforsyningen i kommunen. Å styrke samarbeidet kan bidra til at bransjeaktørene får kunnskap om utbyggingsbehovet og forutsigbarhet om utviklingen. Slikt samarbeid, både med utbyggere, men også offentlige aktører som Husbanken, Distriktssenteret og Fylkeskommunen, kan utvikle seg til et utviklingspartnerskap som også gir kontinuitet, reduserer sårbarhet og øker resultatoppnåelse.

Helhetlig innsatstrapp og boligtrappen er nyttige faglige rammeverk og verktøy for planlegging og utvikling

Den helhetlige innsatstrappen gir kommune et utgangspunkt for strategisk planlegging og tjenesteutvikling i årene som kommer. Målet er å legge til rette for at tjenester kan tildeles og utføres på beste effektive omsorgsnivå (BEON-prinsippet) og sikre god økonomisk styring av kommunens ressurser. Innsatstrappen viser trinn som er godt utviklet og lite utviklet i kommunen. Målet med å synliggjøre helheten i innsatstrappen er at sammenhengen mellom tjenestene blir bedre, ressursbruken mer balansert og den interne forståelsen av tjenesteomfanget på hvert trinn, blir styrket.

Et viktig mål for å sikre mer bærekraftige helse- og omsorgstjenester i framtiden, er å styrke de lavere trinnene i den helhetlige innsatstrappen og sikre en helhetlig boligpolitikk med gode nok og fleksible boligløsninger på alle nivåer i innsatstrappen. Lykkes kommunen med dette arbeidet, vil det kunne bety et redusert behov for et tilbud med døgn tjenester på de øverste trinnene.

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 Distriktssenteret 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. Vi erfarer at de statlige virkemidlene over tid er redusert og at etter hvert som ulike økonomiske virkemidler forsvinner, aktualiseres de tidligere virkemidlene. Et eksempel på dette, er tilskuddet til utleieboliger som ble avviklet fra 2023, men med en midlertidig gjeninnføring i revidert nasjonalbudsjett. Distriktskommuner har særskilte behov og også større behov for fleksible løsninger. Vi erfarer også at en del av virkemidlene er for lite kraftfulle til å gi tilstrekkelig effekt. Dette kan dels skyldes utilstrekkelige økonomiske rammer og/eller for stor fragmentering av virkemidlene.

Oppmuntre til byggeprosjekter som kombinerer ulike behov

Kommunene i nettverket blir oppmuntret til å utvikle byggeprosjekter som kombinerer ulike behov. Flere slike prosjekter er blitt løftet frem som gode eksempler i prosjektperioden. Ett eksempel er et prosjekt fra Kvæfjord som kombinerer utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, (omsorgs)boliger for eldre, funksjonshemmede etc. og utleieboliger for arbeidstakere. I nettverket har det også vært pekt på kombinasjoner av bolig med butikk og andre næringsbygg.

Rådet om å kombinere bygg med ulike behov 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 nettverket 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.

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 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.

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.

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

I nettverket med de 12 distriktskommunene har det blitt lagt vekt på opplæring i bruken av virkemidlene til Husbanken. 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 veiledningen som nyttig i utviklingen av aldersvennlige boliger og bomiljøer.

Bygging av aldersvennlige boliger– også et viktig virkemiddel for boligfordeling i distriktene

Boligsituasjonene i distriktene kan være sammensatt. Tynne boligmarkeder bidrar til at det kan være generell mangel på boliger. Mange eldre i små husholdninger bor i store eneboliger, samtidig som det, i distriktene, kan være mangel på eneboliger. Det har derfor vært argumentert for at det kan være bra for flere parter om de eldre flytter til mindre og mer hensiktsmessige boliger.

Slike flyttinger vil kunne bidra til å bedre forholdet mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet, samtidig som det å flytte til en mer hensiktsmessig bolig med livsløpsstandard kan bidra til at flere kan klare seg i eget hjem også i de aller eldste aldersgruppene. Det betyr sparte penger for stat og kommune. Dermed vil middelaldrende og eldres flyttinger og bytte av boliger kunne bidra positivt til velferdsstatens økonomiske bærekraft.

6.2 Konklusjon

Distriktskommuner har en situasjon med mange eldre i kommunale utleieboliger og sykehjem, høye utgifter til pleie og omsorg, utbyggere som ikke vil ta risiko, eldre med problemer med å finansiere boligen og manglende kapasitet og kompetanse til planlegging.

Vi anbefaler at det blir innført et investeringstilskudd til trygghetsboliger, som skal bidra til å styrke byggingen av blant annet sentrumsnære aldersvennlige boliger og bomiljøer på det ordinære boligmarkedet. Distriktskommuner mangler slike boliger, samtidig som det er mer krevende å få i gang byggingen av slike boliger i distriktene.

Å realisere en omstilling der eldre bor i egne hjem i bygdesentre eller lokalsentre 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. En helhetlig boligpolitikk innebærer en boligutvikling langs alle de tre bærekraftdimensjonene, sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft.